# El reto de la igualdad




*Al servicio de las personas y las naciones*

## Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú

# El reto de la igualdad

**Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú**



**El Reto de la Igualdad**
Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N°XXX


Av. Jorge Chávez 275,
Miraflores, Lima 18, Perú
www.pnud.org.pe

CARTOGRAFÍA
Samuel Rubén Yufra Silva
Patricia Karelia Huerta Sánchez

INFOGRAFÍA Y DIAGRAMACIÓN
Néstor Marín Arias Panduro



Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español la forma o/a para indicar la existencia de ambos sexos, optamos por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que las menciones en tal género representan siempre todos y todas, hombre y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

# PRESENTACIÓN

Estamos en un mundo en constante transformación, y la Agenda 2030 juega un papel fundamental en el proceso de desarrollo global. Es a través de esta hoja de ruta que se insta a todos los países, pobres o de ingresos medianos o altos, a adoptar medidas para promover la prosperidad y al mismo tiempo proteger al planeta, poniendo énfasis en que el ser humano está en el centro del desarrollo y que, por consiguiente, 'nadie se quede atrás'. La acción global debe lograr, más allá de sacar a las personas de la pobreza, enfocarse en derribar las barreras históricas de desigualdad que condicionan el desarrollo individual y colectivo, entre los países y al interior de éstos.

En este contexto, el PNUD presenta una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú, tomando los indicadores de desarrollo humano desde diversos puntos de entrada a lo largo de más de una década, pero también se hace algunos ajustes para entender mejor las transformaciones ocurridas al interior del país con data desagregada, inclusive a nivel distrital.

Uno de los grandes desafíos que se enfrenta en la actualidad trasciende el análisis y busca formas de acelerar los resultados. El enfoque de desarrollo humano tiene una naturaleza multidimensional. Nace de la necesidad de entender el progreso de los territorios como un proceso complejo, que solo la pobreza monetaria o el acceso separado a servicios no podía reflejar. Éste se refuerza con la lógica de interdependencia e interconectividad planteada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y para estar a la altura de la ambición colectiva, el IDH debe trascender el análisis estadístico del territorio y poner énfasis en las soluciones que ya están dándose en él a lo largo y ancho del país. El PNUD identifica, potencia o crea nuevas soluciones, a través de plataformas de colaboración e iniciando nuevas alianzas, consciente de que el desarrollo humano es una responsabilidad de toda la sociedad en su conjunto.

Es importante resaltar que, en el marco de la agenda globa,l se reconoce el liderazgo de los Estados Miembros en el logro de la misma, pero también recalca que éstos no se concretarán sin la inclusión, articulación y fortalecimiento de las acciones de actores no tradicionales del desarrollo, particularmente del sector privado, la academia y la sociedad civil. El IDH, en su especificidad, ha servido históricamente para nutrir el trabajo multisectorial, lo cual facilita su utilización para tender un puente de diálogo común entre actores con agendas diversas.

Este documento pretende generar la reflexión entre los sectores sociales para construir sobre las oportunidades y desafíos, con información desagregada que permita velar por el bienestar de todas las personas para que nadie se quede rezagado.

**María del Carmen Sacasa**
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en Perú - PNUD

## Créditos institucionales


| | |
|---|---|
| María del Carmen Sacasa | Representante Residente PNUD-Perú |
| Gabriela Elgegren Vásquez | Oficial de Programa - Prosperidad |
| Francisco Santa Cruz Castello | Coordinador y Analista Principal |
| Mirian Piscoya Figueroa | Especialista |
| Felipe Bedoya Sánchez | Especialista |
| Alvaro Beltrán Urrutia | Comunicador Creativo |
| Miguel Pintado Linares | Asistente de Analista |
| Lourdes Alonso Navia | Asistente Administrativa y Financiera |

CONSULTORES

| | |
|---|---|
| Jorge Bernedo Alvarado | Estadístico y Analista del IDH |
| William Sánchez Aybar | Estadístico del IDH |
| David Paredes Espejo | Estadístico del IDE |
| Samuel Yufra Silva | Cartógrafo |

EQUIPO COMUNICACIONES PNUD

| | |
|---|---|
| Karim Capristán Fontenlla | Coordinadora de Comunicaciones |


# AGRADECIMIENTOS


La elaboración del presente documento ha formado parte de un proceso que desde sus inicios contó con el acompañamiento de diversas instituciones y personas. En virtud de una convocatoria realizada por el PNUD a representantes del gobierno, la academia, la sociedad civil y el sector privado, para el proceso de actualización de los índices, se estableció un espacio de participación, consulta y debate –el Comité de Coordinación de Apoyo (CCA)- en el que, a lo largo de meses, se fueron presentando los sucesivos avances logrados en la construcción de los indicadores del desarrollo humano en el país y se discutieron diversos temas y enfoques suscitados por la lectura de los índices.

Esta es la oportunidad de expresar nuestro mayor agradecimiento a quienes, desde el CCA y en distintos momentos, han contribuido a dar forma a este documento, aportando información, propuestas y también oportunas y bienvenidas críticas. En el sector gobierno nos han brindado su apoyo en representación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Felipe Paredes y Jorge Gaitán; por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Lina Arenas y René Castro; desde el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Julio Mayca; por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Nancy Hidalgo y Cirila Gutiérrez; por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Javier Abugattas, Jordy Vilchez, José Luis Nolazco y María Inés Sánchez. En el sector académico hemos recibido el apoyo de Arlette Beltrán, Enrique Vásquez y María Ángela Prialé de la Universidad del Pacífico en representación del Consorcio de Universidades del Perú; Javier Portocarrero y Rosa Meléndez del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES); José Manuel Yampufé, Sonia Antezana y María Laura Flores de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM); Renán Quispe de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y Carmen Rosa Rivera de la Universidad Nacional Agraria (UNALM). En representación de la sociedad civil han contribuido Martha Cuentas y Josefina Huamán de la Asociación Nacional de Centros (ANC) y Alan Sánchez del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Desde

la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) nos ha apoyado Jorge Laffose. Del sector privado hemos recibido los aportes de Darío Zegarra y César Liendo de la Empresa Minera Antamina para la cual brindamos un especial agradecimiento por el respaldo otorgado a todo el proceso de actualización de los indicadores del desarrollo humano, a la intervención piloto de desarrollo territorial en la Región Ancash y a la elaboración de los correspondientes análisis y documentos. En el PNUD valoramos lo significativo que resulta para el país que una empresa privada asuma y comparta el enfoque del desarrollo humano para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, como marco orientador de su propia agenda corporativa y de sus iniciativas de inversión social en el área de influencia de sus actividades.

En nuestros esfuerzos por generar mayor incidencia y apropiación del enfoque de desarrollo humano y uso de los índices, queremos agradecer la participación activa de las diversas organizaciones y empresas aliadas que formaron parte del “Festival de Innovación: Jóvenes por el Desarrollo Humano”. Este espacio logró vincular a una nueva generación de líderes y lideresas con el enfoque de desarrollo humano. En especial, agradecemos a Carlos Vilela, Víctor Mayorca, Pedro Hurtado, María Eugenia Maguiña y Ángel Gallegos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Víctor Quinteros, Tania Peña y Marilyn Salas de la Municipalidad Metropolitana de Lima; Mari Loli Camarero, Ángel Rodríguez, Graciell Matute y Claudia Gil de CENCOSUD Retail Perú; Eduardo Eiger, Renzo Ibañez, Isabella D’angello, José Miguel Bellido y Brunella Salazar de Natura Perú; Martha Azpur, María Hinostroza, Rogger Bustamante y Elba Huayanca de la Asociación UNACEM; Manuel Orellana, Leandro Ríos y Jonathan Carpenter del Proyecto SWAN; Alberto Ñiquén, Erika Bocanegra, Alejandra Bandín y Claudia Blanco de la Red Científica Peruana; Carlos Martínez y Alice Garrido de Dome; y a Renato Aguilar, Valeria Aguilar y Cinthya Qqelcca de Reiva.

Finalmente, hacemos presente nuestro agradecimiento a todos los colegas del PNUD que compartieron sus conocimientos y experiencias provenientes de proyectos de desarrollo en distintas zonas del territorio nacional. En especial, al equipo de comunicaciones del PNUD, conformado por Karim Capristán, Daniella Toce, Sol Morón, Giulianna Camarena, Jazmín Ramirez y Lucía Durán. Debemos asimismo dejar constancia y agradecer la calidad y eficiencia en el trabajo del grupo de consultores que nos ha acompañado en esta labor. Ellos son: Jorge Bernedo, quien ha volcado una vez más sus amplios conocimientos y larga experiencia en la construcción estadística del IDH y ha aportado además ideas centrales para su análisis en este documento; William Sánchez por el soporte técnico en los cálculos del IDH; David Paredes por el cumplimiento cabal y eficiente en las tareas de construcción del IDE; y Samuel Yufra y Patricia Huerta por sus labores de producción cartográfica. Adicionalmente debemos extender nuestra especial gratitud y reconocimiento al equipo IDH conformado por Mirian Piscoya, Felipe Bedoya, Alvaro Beltrán, Miguel Pintado y Lourdes Alonso; así como a Elizabeth Alejos y Carol Barragán, miembros del equipo del Programa de Prosperidad. Ellas y ellos han aportado profesionalismo, dedicación, creatividad y un entusiasmo inagotable, sin lo cual no habría sido posible culminar la tarea encomendada.



# GLOSARIO DE TÉRMINOS

**ADH:** Algoritmo de Desarrollo Humano
**CL:** Coeficiente de localización
**CV:** Coeficiente de variación
**CMP:** Colegio Médico del Perú
**DNI:** Documento Nacional de Identidad
**EDAS:** Enfermedades diarreicas agudas
**ENAHO:** Encuesta Nacional de Hogares
**HDRO:** Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano
**IDE:** Índice de Densidad del Estado
**IDG:** Índice de Desigualdad de Género
**IDH:** Índice de Desarrollo Humano
**IDH-D:** Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad
**INB:** Ingreso Nacional Bruto
**INEI:** Instituto Nacional de Estadística e Informática
**IVP:** Institutos Viales Provinciales
**MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas
**MINAGRI:** Ministerio de Agricultura y Riego
**MINEDU:** Ministerio de Educación
**MINSA:** Ministerio de Salud
**NNUU:** Organización de las Naciones Unidas
**ODM:** Objetivos del Milenio
**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible
**OMS:** Organización Mundial de la Salud
**OPS:** Organización Panamericana de la Salud
**ORSTOM:** Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo de la Cooperación
**OSINERGMIN:** Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
**OTASS:** Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento
**PBI:** Producto Bruto Interno
**PCM:** Presidencia del Consejo de Ministros
**PEN:** Proyecto Educativo Nacional
**PNER:** Plan Nacional de Electrificación Rural
**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
**PESEM:** Plan Estratégico Sectorial Multianual
**RENIEC:** Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
**SIAF:** Sistema Integrado de Administración Financiera
**SIS:** Seguro Integral de Salud
**SUNASS:** Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
**UGEL:** Unidad de Gestión Educativa Local
**UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas

# CONTENIDO


* **RESUMEN EJECUTIVO: Mensajes Claves** 11

**I. Un IDH para la era del desarrollo sostenible** 14

**II. Distribución territorial del desarrollo humano en el Perú** 20

2.1. Cuestión previa: la vigencia del IDH 21

2.2. La relación entre desarrollo humano y territorio 24

2.3. El IDH por distritos 29

2.4. El IDH por departamentos 40

2.5. Una visión provincial del IDH 48

2.6. Los índices PNUD de desigualdad 73

**III. Estado y desarrollo humano** 82

3.1 Los conceptos básicos 83

3.2. Lectura territorial de la densidad del Estado 89

3.3. El IDE por departamentos 90

3.4. El IDE por provincias 94

**IV. Reflexiones finales y recomendaciones de acción** 106

**V. Anexos** 109


# RESUMEN EJECUTIVO:

## Mensajes claves

**1. En el periodo 2003 – 2019, el Perú ha experimentado un progreso sostenido en su desarrollo humano, creciendo a una tasa acumulada de más del 60%. A pesar de ello, aún existen diversos territorios cuyas potencialidades no se explotan en su totalidad y presentan brechas en desarrollo humano, principalmente debido a desafíos estructurales que los caracterizan, como el piso altitudinal, la baja densidad poblacional y/o su nivel de diversificación productiva.**

- A nivel distrital, se constatan las siguientes brechas:
  - La distancia en desarrollo humano entre el distrito con mayor IDH (La Molina, Lima) y el de menor IDH (Lagunas, Piura) es de 1 a 9.
  - En materia de logro educativo (número de años acumulados), la distancia entre el distrito de mayor éxito (La Molina, Lima) y el de menor (Uchuraccay, Ayacucho) es de 1 a 7.
  - La diferencia vinculada al ingreso familiar es la que presenta la mayor brecha, siendo esta de 1 a 40 entre los distritos de Lince, Lima (en primer lugar) y Achaya, Puno (último lugar).

- Mientras que La Molina (1er puesto en el ranking distrital) tiene un IDH entendido a nivel global como "muy alto"; más de 1500 distritos (cerca del 80% del total) viven en un nivel de desarrollo humano que bordea el 0.3, es decir, lo que se interpreta como "muy bajo".
- A pesar de la postergación histórica de la sierra y la selva, en los territorios de costa también se presentan grandes disparidades. Entre los 30 distritos de menor IDH en el país (de un total de), 7 se encuentran en la Libertad y 5 son de Lima. Esto, a pesar de estar dadas las condiciones a nivel de conectividad y concentración urbana para la aceleración del desarrollo.

**2. Existe una relación sistemática entre el desarrollo humano y el piso altitudinal. A mayor altitud, menor IDH.**

- El nivel de desarrollo humano es claramente más alto en los distritos de costa baja y se va reduciendo conforme se incrementa la altitud distrital en el territorio nacional, hasta llegar a la sierra alta, el piso altitudinal de menor IDH. La brecha es de cerca del 35%

**3. Existe una relación directa entre la especialización productiva de un territorio, así como el acceso a capacidades y recursos vinculados a esa producción, con el desarrollo humano que se genera en un territorio.**

- El estudio divide el territorio en tres grandes grupos, según su especialización productiva: agropecuaria, manufacturera y minera, para analizar el vínculo entre esta dinámica y el desarrollo humano. La data prueba lo siguiente:
- La especialización agropecuaria, donde es grande la presencia de la pequeña agricultura de subsistencia, está vinculada a un menor IDH.
- La especialización manufacturera, que dinamiza otros sectores como el de servicios, está vinculada a un mayor IDH.
- El estudio no demuestra una correlación entre especialización minera y desarrollo humano, pues los distritos en este grupo pueden presentar niveles altos o bajos de IDH.

**4. Enfrentar la desigualdad es crítico para aprovechar todo el potencial para el desarrollo que tienen los territorios. Hoy, en Perú se presenta una aparente contradicción: los departamentos de mayor desarrollo humano son también los más desiguales; los de IDH más bajo, son más bien similares.**

- Departamentos de IDH alto o medio, con diferencias a nivel territorial: Lima, Tacna, La Libertad, Ancash, Piura, Cusco.
- Departamentos con IDH bajo, similares a nivel territorial: San Martín, Pasco, Amazonas
- Particularmente importante resulta enfrentar la desigualdad basada en género. En todas las regiones del país, las mujeres y hombres enfrentan brechas diferenciadas en términos de representación política, acceso a educación y participación en el mercado laboral. Esta masa crítica de capital humano es fundamental para acelerar el desarrollo en el territorio, ¿Cómo avanzar si la mitad de la población se encuentra rezagada?.



**5. El avance del Índice de Densidad del Estado (IDE) demuestra que la acción estatal a "alcanzado las alturas", pero aun encuentra desafíos para descender a la selva baja. Esto último se puede explicar por el factor geográfico y las distancias.**

- Se comprueba una cierta reducción de las diferencias en la densidad estatal entre 2007 y 2017, pero, en ese mismo periodo, no existe mayor diferencia entre los departamentos que se encuentran en las ubicaciones superiores e inferiores de cobertura.
- Lima, a pesar de concentrar la mayor parte de servicios del Estado, presenta aun retos debido a la gran concentración poblacional que la caracteriza:

  — La brecha en agua y saneamiento es de 252 mil viviendas, lo que equivalente a la brecha de las 24 últimas provincias del IDE.
  — En electrificación, la brecha limeña es de 92,500 viviendas, similar a la brecha total de las últimas 15 provincias.
  — 94 mil jóvenes limeños no asisten a la secundaria, cantidad similar a las 58 últimas provincias.

**6. Al realizarse la lectura conjunta del IDH e IDE, se puede constatar que la presencia de los servicios del estado no se traduce de inmediato en el desarrollo humano.**

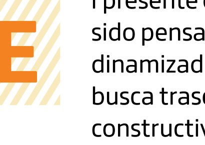
- A pesar de lo importante del avance en cobertura de servicios provistos por el Estado, este dato nos obliga a reflexionar también en la calidad del servicio y, particularmente, acerca de cómo adaptarlos a las dinámicas sociales, ambientales y geográficas del territorio donde buscan generar una transformación.

**7. El reto: Para hacer del territorio, su diversidad, sus potenciales inexplorados y -sobre todo- sus poblaciones, verdaderos motores de desarrollo humano sostenible, "El reto de la igualdad" propone:**

- Reorientar y profundizar la descentralización, mejorando las capacidades de gestión territorial en los gobiernos regionales y locales, y promoviendo una mayor coordinación intergubernamental para el desarrollo territorial con diversos instrumentos, entre ellos, programas presupuestales, mancomunidades regionales y locales, programas conglomerados de inversiones en infraestructura económica (viabilidad, riego, electrificación, saneamiento, telecomunicaciones.)
- Flexibilizar la organización territorial del Estado, superando las rigideces impuestas por las actuales circunspecciones político-administrativas. Además, innovar en las modalidades de provisión de los servicios, según las distintas características y condiciones de los territorios. Esto puede incluir, por ejemplo, plataformas itinerantes y el uso de nuevas tecnologías.

# 1

# UN IDH PARA LA ERA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE



l presente documento ha sido pensado como elemento dinamizador de un proceso que busca trascender el diálogo constructivo. Se quiere contribuir a la instalación de una arquitectura de intercambio e innovación constante, que tenga al enfoque de desarrollo humano en el centro, y que incluya a actores de todo tipo, a nivel nacional y en el territorio.

En este marco y en la búsqueda de formas de acelerar los resultados para el desarrollo humano que se vean materializadas en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha construido el Circuito de Conocimiento para la Acción del PNUD, un modelo participativo que, usando el enfoque de desarrollo humano como eje central para el diálogo y la acción, busca generar data e información estratégica como base para la innovación, el diseño de prototipos de desarrollo y el fortalecimiento de plataformas y alianzas multiactores. Se plantean cuatro ejes complementarios que se retroalimentan entre sí. Estos son los siguientes:

**Eje 1. Generación y análisis de evidencia**
Se focaliza en la producción de data, información y análisis que sirvan de insumo para el desarrollo de estrategias, planes, políticas y programas, así como para la toma de decisiones. A través de la inteligencia colectiva, multiactor y multinivel, se analiza la realidad desde el enfoque de desarrollo humano, con énfasis en los territorios más rezagados, para realizar la búsqueda de patrones y tendencias emergentes que puedan acelerar las transformaciones sociales, ambientales y económicas en la vida de las personas.

**Eje 2. Redes y alianzas multiactor**
Se busca promover espacios de trabajo continuo que trasciendan en el tiempo, más allá del espacio temporal destinado al desarrollo de un informe en concreto, y en donde se generen acuerdos para la transversalización del enfoque de desarrollo humano y se institucionalice el uso de los indicadores en el quehacer de las diversas organizaciones.

**Eje 3. Herramientas y prototipos de desarrollo territorial**
Sobre la base de la evidencia, se proponen mecanismos de asistencia técnica a nivel regional y local, tanto para actores de la academia como para gobiernos subnacionales. Desde el enfoque de desarrollo humano, se busca desarrollar, de manera conjunta, prototipos para dinamizar las transformaciones en el territorio y movilizar todo el conocimiento generado en el Circuito de Conocimiento para la Acción, a actores que, por razones físicas o técnicas, están alejados del mismo.

**Eje 4. Espacios de creación colectiva**
A partir de las metodologías de innovación abierta, a través de este eje se busca generar espacios que permitan la co-creación de nuevas soluciones que respondan a los escenarios, tendencias y patrones identificados a través del circuito en mención con la data generada. De esta forma, se logrará cerrar brechas y conectar a nuevos actores para el desarrollo humano sostenible.

La interrelación entre estas cuatro estancias se presenta en el Gráfico 1.

Este Circuito de Conocimiento para la Acción del PNUD, se lanzó en febrero del 2019 con motivo de la actualización de los índices de desarrollo humano. Como parte del Eje 1, se han realizado las siguientes acciones:

- La actualización de los Índices de Desarrollo Humano a nivel departamental, provincial y distrital para los años 2015, 2017, 2018 y 2019.
- La construcción del Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad a nivel departamental para el 2017.
- La medición de los indicadores de las dimensiones del Índice de Desigualdad de Género a nivel departamental para el 2017.
- La construcción del Índice de Densidad del Estado a nivel departamental y provincial para el 2015 y 2017.
- La construcción del Algoritmo de Desarrollo Humano (ADH) para la totalidad de los distritos de la región Ancash al 2017, que ha permitido identificar las brechas territoriales relacionadas con el acceso a los satisfactores básicos del desarrollo humano, según las etapas del ciclo de vida de las personas: alimentación, salud, vivienda, educación, empleo y jubilación.

En paralelo, y en línea con el Eje 2, durante el proceso de actualización de los índices, se organizaron diversas reuniones con el Comité de Coordinación de Apoyo, que está conformado por representantes de la sociedad civil, el sector público, la academia y el sector privado. Este comité tenía como función principal brindar soporte técnico y retroalimentación en el análisis de los resultados iniciales de los indicadores, así como generar consensos con respecto al uso sistemático de los mismos en las respectivas políticas y proyectos institucionales.

De manera complementaria, y como parte del Eje 3, con la información en profundidad de los índices, se trabajó brindando asistencia técnica a la academia y al sector público respectivamente. Se han iniciado acciones para la identificación de una Agenda de Investigación basada en el enfoque de desarrollo humano y sus indicadores con la Universidad Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional Agraria la Molina y la Universidad Nacional de Ingeniería. Por otro lado, se trabajaron los lineamientos de desarrollo territorial para la región Ancash y se modeló un prototipo de intervención multi-actor para acelerar el desarrollo humano de la región que puede ser replicado en otras regiones del país. En efecto, el análisis de los resultados obtenidos en la Región Ancash sobre la actualización del IDH y ADH fue revelador acerca de los niveles y brechas en el desarrollo humano y del grado de acceso de la población a los servicios esenciales para el bienestar. Estos índices permitieron desprender las políticas diferenciadas y proyectos que se necesitan implementar en los territorios para hacer frente a los desafíos para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel territorial. Este proceso ha generado la formación del Comité de Coordinación Regional de Ancash para el acompañamiento al proceso de actualización de los indicadores de desarrollo humano en esta región; la constitución de dos grupos de trabajo sobre los temas agricultura familiar y cambio climático; la organización de talleres técnicos con las Gerencias de Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Recursos Naturales y Medio Ambiente y de Infraestructura del Gobierno Regional, así como con Municipalidades distritales. Finalmente, y a manera de cierre del circuito en mención, todo el proceso se vio acompañado de un espacio de creación colectiva (Eje 4) a través del Festival de Innovación: Jóvenes por el Desarrollo Humano a fin de identificar, junto con 200 jóvenes de Lima y Huaraz, soluciones a problemas públicos que incidan sobre las condiciones de bienestar, capacidades y oportunidades de la población juvenil. Esto se realizó en alianza con la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros actores del sector público y privado.



El PNUD marcó un punto crítico en la reflexión global sobre cómo entender el bienestar y su permanencia en la vida de las personas y territorios.

En general, se procuró que los indicadores del desarrollo humano sean instrumentos efectivos para el diálogo, la planificación y la toma de decisiones en el país, a fin de avanzar en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Con apenas diez años restantes para el logro de la Agenda 2030, el PNUD está convencido de que solo a través del esfuerzo colectivo se podrá responder efectivamente a esta promesa global. El Circuito de Conocimiento para la Acción ha sido creado para trascender en el tiempo y para reactivarse, en cualquier momento, con la investigación y generación de evidencia con otro tema vinculado al desarrollo humano (Eje 1). Esto facilitará la apropiación del enfoque de desarrollo humano y dinamizará una nueva generación de acciones para la transformación en el territorio en búsqueda de la igualdad, si se quiere que, verdaderamente, nadie se quede atrás.


GRÁFICO 1
Políticas de promoción del desarrollo humanoso stenible
Liderazgo de conocimiento
Priorización temática
CUADERNOS TEMÁTICOS
ACCIONES ESTRATÉGICAS
análisis resultados
Reducción de la desigualdad
Desarrollo Humano Sostenible
Para que nadie se quede atrás
Desarrollo Humano y Estado
Comité Técnico
Espacios de diálogo
Disruptive policy toolkit
Modelo de innovación multiactor
ESCALAMIENTO + PILOTEO
INNOVACIÓN ABIERTA
Festival de innovación juvenil
Red de jóvenes y aliados por el dhs
Rol integrador
Portafolio de soluciones innovadoras con impacto local

# 2

# DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO HUMANO EN EL PERÚ

## 2.1 Cuestión previa: la vigencia del Índice de Desarrollo Humano (IDH)

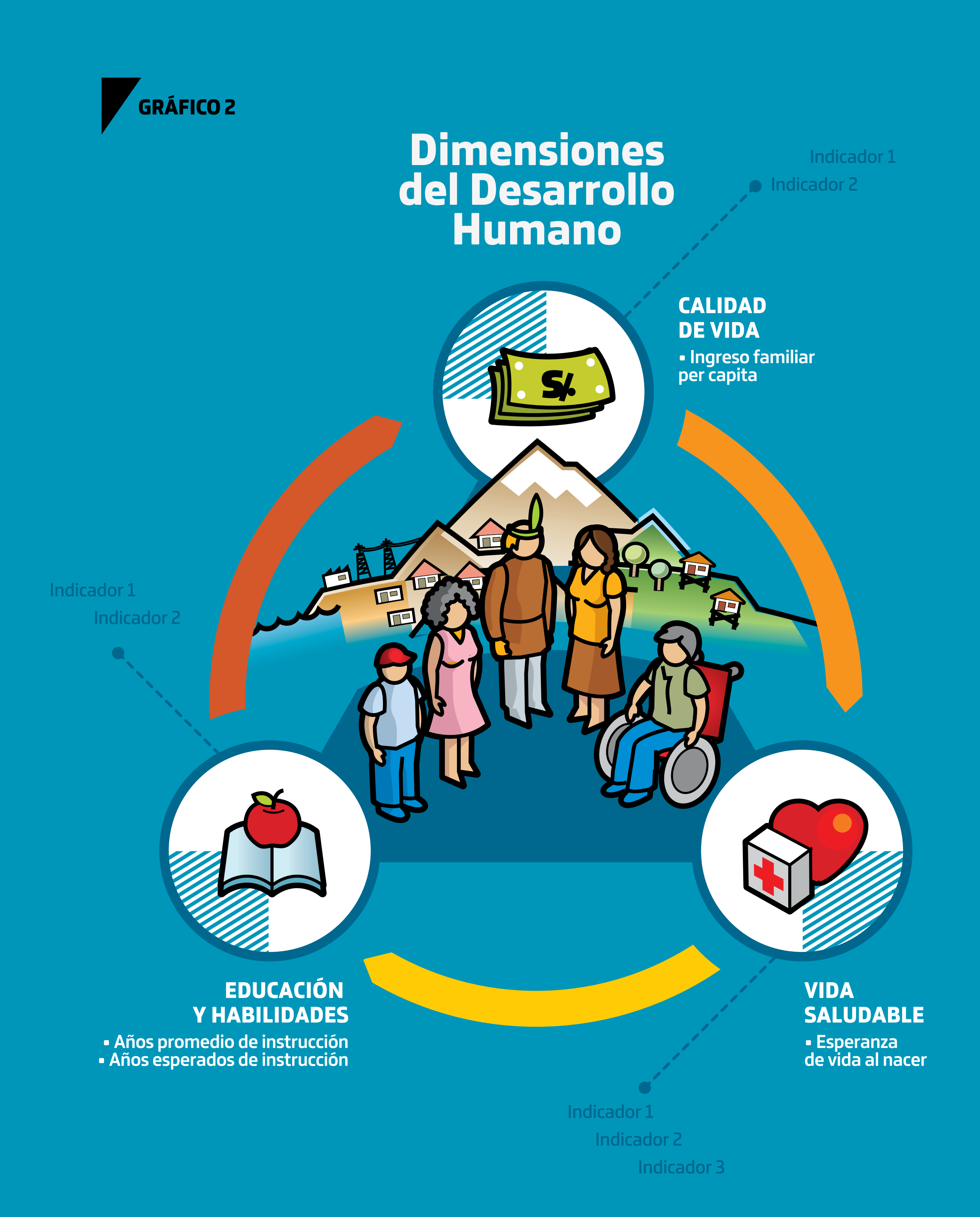
Brindar soluciones a los desafíos históricos y emergentes en los territorios requiere ajustar también las formas en las que se mide el desarrollo humano. Por ello el IDH es un instrumento en evolución permanente, con la innovación como una de sus características principales . A través de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO), en la sede central del PNUD, se viene impulsando la discusión sobre la actualización de la metodología y la construcción de nuevos índices compuestos y otros indicadores que, respetando el marco conceptual básico del desarrollo humano, brinden posibilidades de capturar información estratégica para continuar las transformaciones en las sociedades del siglo XXI.

No obstante, junto con la exploración de nuevos métodos e instrumentos de medición, el enfoque de desarrollo humano requiere también que se valore el significado fundamental del clásico IDH, que fue presentado por primera vez en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1990, producido por el PNUD. Lo cierto es que, al cabo de tres décadas de su creación, el IDH es uno de los indicadores más potentes en la estadística de comparaciones internacionales. No solamente reúne condiciones de simplicidad en su cálculo, cuestión que permite su comprensión fácil y directa -su valor varía entre 0 y 1- sino también ofrece una amplia disponibilidad de los datos de sus componentes, lo que es ya un mérito apreciable, en un medio que tiene la tendencia a complejizar y sofisticar los cálculos.

Sin embargo, entre sus atributos destaca, sobre todo, su potencia teórica. Ello hace referencia a su capacidad integradora de tres perspectivas, convertidas en dimensiones del IDH: la demográfica (con la esperanza de vida al nacimiento como indicador de la probable extensión de la vida); el logro educativo, como el acceso a los conocimientos y la potenciación de las libertades y capacidades de la población (con dos indicadores para la educación presente y para la de adultos o educación acumulada), y el ingreso nacional per cápita como indicador económico[1].

Al mismo tiempo, estas perspectivas propias de los componentes del IDH representan una acumulación de capitales, y solamente sufren involuciones en caso de catástrofes –naturales, pero también de fuente humana como las guerras o el deterioro ambiental severo– con lo cual guardan un paralelismo con el propio desarrollo colectivo, e incluso individual. Esta integración es la clave del poderío teórico del índice, en la medida en que las fuentes conceptuales son distintas e independientes; de allí el significado de denominar a sus componentes como dimensiones, pues no son simplemente una reunión de indicadores que comporten una misma orientación o visión teórica. Así, en el IDH de carácter multidimensional, se pueden observar separadamente a sus componentes, cada uno expresando un discurso conceptual diferente. Producida esta identificación de las dimensiones básicas capturadas por el índice y la elección de los indicadores correspondientes, puede el IDH representar los logros o funcionamientos fundamentales a que toda persona aspira como los fines que valora para su propio bienestar y desarrollo. Además, al hacer visibles las brechas que existen, reflejan también las desigualdades en el acceso a oportunidades que se experimentan en el territorio.

1 Cierto es, sin embargo, que el IDH deja fuera muchas dimensiones que son relevantes. Ello viene a demostrar que la complejidad del desarrollo humano se sitúa más allá de los alcances del IDH o de cualquier otro índice que más adelante pueda ser construido.




Es posible identificar un hilo conductor común a todos los actores sociales y decisores de política para que efectivamente nadie se quede atrás.

Lo anterior permite subrayar otra característica importante: el IDH constituye un indicador de resultados. Eso significa que, por sí mismo, no contiene una interpretación causal, la misma que tendría que obtenerse a partir del comportamiento transversal o en el tiempo de otras variables. Esas otras variables explicativas pueden ser las inversiones en capital humano, el monto y estructura del gasto y la inversión pública, la disponibilidad de recursos locales o el grado de integración y cohesión social del país. Por sí solo, el IDH es pues una excelente apreciación del estado y evolución de las unidades territoriales; por ello es una puerta de entrada a procesos en los que intervienen variables fundamentales. Su rol es develar una situación, no explicar sus causas. Su calidad reside precisamente en la posibilidad de su lectura desde diversas perspectivas y en la coherencia de sus valores y ordenamientos. Todo ello le permite incorporarse y aportar sustantivamente al análisis de las variables y decisiones de política que están en la base causal del desarrollo humano.

2 El proceso de cálculo del IDH en el Perú, partiendo del nivel distrital, se describe, en cuanto a su metodología y fuentes, en el Anexo del presente documento.

Es oportuno señalar, por otro lado, que el IDH, al sintetizar como resultados los funcionamientos esenciales a los que toda persona aspira en su vida, ha señalado una ruta conceptual y práctica que posteriormente ha sido continuada ampliamente por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conforman la Agenda 2030. Entre el enfoque de desarrollo humano y la Agenda 2030, así como entre el IDH y los ODS, es pues posible identificar un hilo conductor común y una convocatoria a todos los actores sociales y decisores de política para que efectivamente nadie se quede atrás.

Si bien se le ha considerado desde su origen como una alternativa a la presencia del PBI per cápita en tanto indicador del bienestar, el IDH comporta una mayor complejidad en su construcción según lo ha ido demostrando su propia evolución[2]. Dentro de ella, la más importante de sus transformaciones es la adopción de la media geométrica en lugar de la integración de sus dimensiones mediante la media aritmética. No es una simple reformulación algebraica. Es, más bien, una diferente concepción de la manera de integrar, dando un mayor significado a cada indicador componente, de manera que no se "compensan" entre ellos, sino que los valores reducidos en una dimensión "arrastran" el resultado del índice. En un ejemplo simple, si uno de los indicadores fuera cero o un valor cercano, los otros dos indicadores –si fueran elevados– podrían compensar, mediante la media aritmética, esa deficiencia cuantitativa y dar como resultado un IDH cercano a un valor medio. En una media geométrica, en cambio, el valor cero de un indicador, o cercano a dicho valor, "arrastraría" hacia el cero – o en su caso hacia valores cercanos – al conjunto del índice. Con ello se repotencia cada dimensión y el propio significado del índice: un valor alto de una sola dimensión no contagia; por ello, para tener un valor alto debe haber una sincronía alta del conjunto.

## 2.2 La relación entre desarrollo humano y territorio

Los resultados del IDH actualizado y de los demás índices ofrecen una visión panorámica de la situación del desarrollo humano en el Perú. En particular, revelan las distancias existentes entre las condiciones de vida y bienestar de los sectores sociales más favorecidos de la sociedad peruana y las de aquellos otros sectores y territorios que, confrontando carencias tan enormes como diversas, permanecen en los niveles más bajos del desarrollo humano en el país.

En el presente capítulo se ofrece una lectura o interpretación, fundamentalmente desde una perspectiva territorial, de la actualización de los indicadores del desarrollo humano. Se aprecian y contrastan los niveles y evolución del IDH y de los demás índices que, en conjunto, dibujan un mapa del desarrollo humano según sectores sociales y espacios geográficos y político-administrativos presentes en el país. La observación territorializada de estos resultados o impactos de desarrollo humano, detrás de los cuales asoman diversos factores o variables, se acompaña en algunos casos de determinadas hipótesis que pueden dar lugar a un esfuerzo posterior de investigación que permita activar el Circuito de Conocimiento para la Acción del PNUD[3].

3 Por el interés que algunos de estos temas lleguen a despertar entre los actores aliados del PNUD, su tratamiento podría derivar en la elaboración de una serie de Cuadernos de Desarrollo Humano.

Frente a la tarea de interpretar los resultados de la medición de los índices, es posible afirmar, en efecto, que uno de los instrumentos más potentes para el examen del desarrollo humano en el Perú es la perspectiva territorial. El territorio integra múltiples estructuras y dinámicas que se relacionan e inciden sobre el desarrollo humano y el comportamiento de sus correspondientes indicadores. La interacción entre erritorio y desarrollo humano es pues clave para la comprensión de la problemática nacional, sus desafíos y oportunidades. La data construida y actualizada permite elaborar esta especie de cartografía de los problemas y desafíos espacialmente localizados para fomentar el progreso de las capacidades y oportunidades de hombres y mujeres en el país. Al visibilizar estos retos sobre el territorio, el presente documento espera contribuir a que los actores gubernamentales y de la sociedad civil cuenten con criterios básicos para el diseño de políticas y formas de acción colectiva, adecuadas a cada espacio territorial.

La premisa fundamental de partida es que el desarrollo humano y sus atributos principales, esto es, las capacidades que las personas adquieren (el ser) y los funcionamientos a los que aspiran en el curso de sus vidas (el hacer), se materializan y ejercen dentro de las condiciones básicas que proporcionan los territorios. En tal sentido, puede afirmarse que no existe desarrollo humano al margen de los territorios. Al respecto, este carácter localizado del desarrollo humano requiere, desde el punto de vista conceptual, precisar cuáles son aquellas características y dimensiones del territorio que se intersectan con el desarrollo individual y social de las personas

Las principales dimensiones del territorio, que se ofrecen como escenarios del desarrollo humano, son las siguientes:



### (i) Las relaciones sociales.

Conforman un ámbito inmediato en el que se desenvuelven las personas que habitan un territorio. En este nivel las personas despliegan sus capacidades y ejercen sus libertades y derechos, conjugando las aspiraciones individuales con las oportunidades que emergen del entorno social afincado sobre un territorio. Aquí puede percibirse con nitidez que el desarrollo humano es un proceso y un resultado a la vez individual y social. El elemento que conecta ambas esferas -la individual y la social- es la capacidad de agencia de las personas, considerada como un atributo fundamental del desarrollo humano. A través de la capacidad de agencia, las personas, en un ejercicio de voluntad y decisión, despliegan sus iniciativas dirigidas al espacio socio-territorial. Es en este escenario -en el marco de la acción colectiva, de la participación política y de las relaciones con las demás personas e instituciones- que los individuos construyen un protagonismo y, por consiguiente, una ubicación y un reconocimiento que abona en favor de sus desempeños y capacidades; esto es, en beneficio de su desarrollo humano.

### (ii) La organización y dinámica natural.

Aquí las cuencas hidrográficas, los pisos altitudinales y los ecosistemas son los espacios en donde las personas y su capacidad de agencia procuran y logran el acceso a los servicios ecosistémicos fundamentales para la vida humana. De este modo, la adquisición de capacidades y el despliegue de los funcionamientos que las personas valoran, aparecen como indesligables de las condiciones naturales que ofrecen los espacios territoriales. La mayor o menor disponibilidad y calidad que exhiben los territorios, en cuanto a recursos esenciales como el agua, los bosques, la biodiversidad, etc., son factores que pueden potenciar o restringir el desarrollo humano. Por ello la gobernanza de estos recursos naturales y de los espacios en que se localizan (cuencas, pisos altitudinales) resulta fundamental para sostener e incrementar el disfrute de los servicios que brindan y que son una de las bases del desarrollo humano.

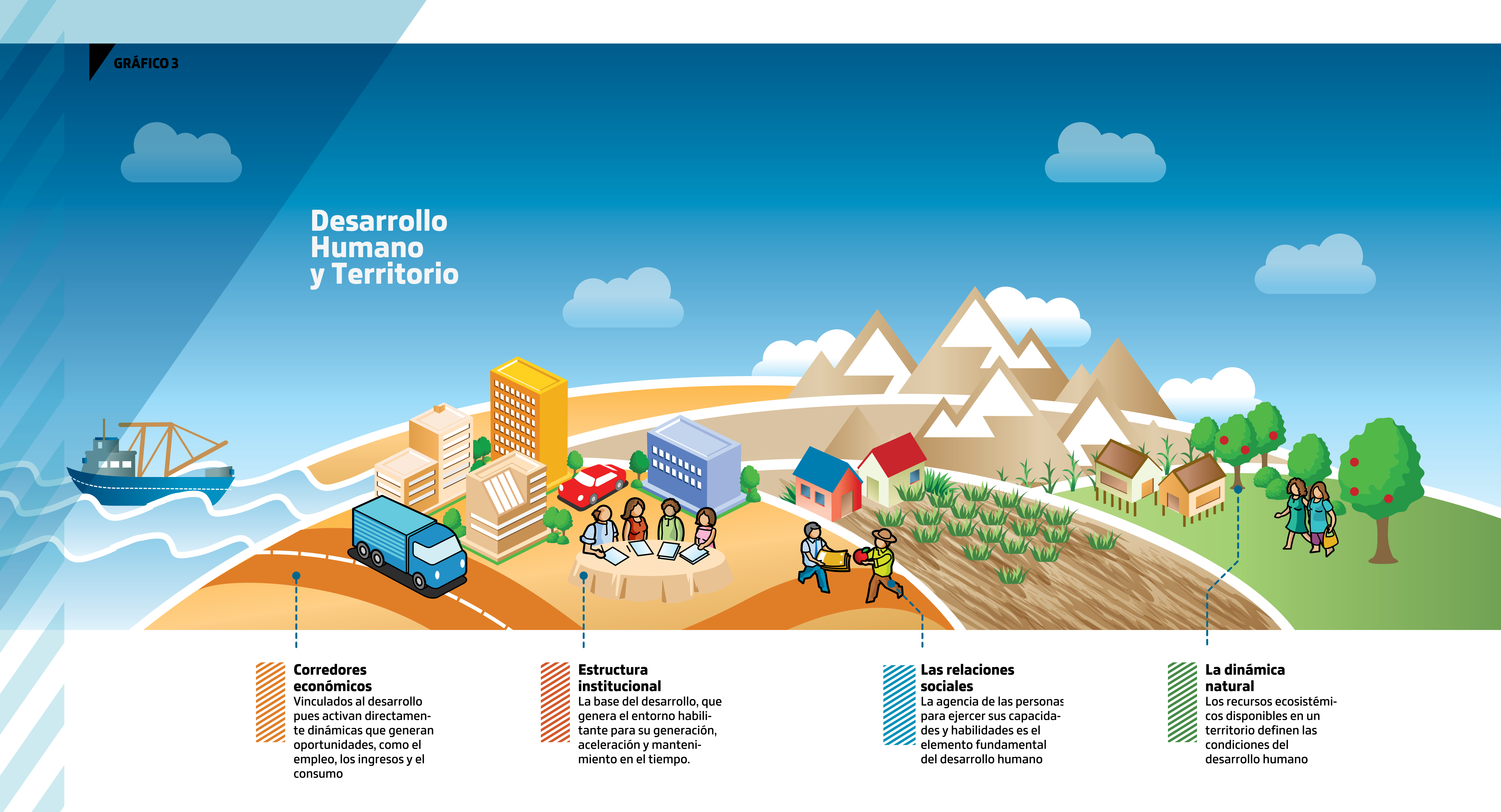
### (iii) Los mercados, ejes y corredores económicos.

Su presencia activa una dinámica directamente vinculada a la generación de oportunidades de empleo productivo, ingresos y capacidad de consumo de la población asentada en los espacios territoriales. En este campo, temas como el de la calificación para el trabajo, la productividad, el desarrollo de iniciativas emprendedoras y la competitividad se relacionan también con el acceso a niveles básicos de bienestar y a la realización de proyectos de vida y logros valiosos de las personas.

### (iv) La estructura institucional.

Esta se expresa en la existencia de normas que regulan la convivencia social, y en la presencia territorial e incidencia del Estado y de sus políticas en aras del bienestar de la sociedad. Asimismo, pertenecen a este ámbito la organización política y administrativa del aparato estatal en el territorio y las interacciones que se producen entre esas circunscripciones del Estado, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Todo ello forma parte del escenario en el que la gente desde su espacio local, de residencia y vida cotidiana, accede en distinto grado a los servicios estatales considerados satisfactores básicos del desarrollo humano y, por lo tanto, elementos determinantes en la creación de oportunidades y en la adquisición de las capacidades y derechos por parte de las personas.

En síntesis, el desarrollo humano como proceso de adquisición y expansión de capacidades es condicionado por un entorno territorial que comporta relaciones sociales, organización natural, estructuras económicas y formas institucionales. Esta incidencia sobre el desarrollo humano proviene siempre, en forma directa e inmediata, del espacio local en el que las personas residen y desenvuelven su existencia cotidiana; en un siguiente momento, la incidencia se origina en los territorios de escala mayor, es decir, regional y nacional.




**Corredores económicos**
Vinculados al desarrollo pues activan directamente dinámicas que generan oportunidades, como el empleo, los ingresos y el consumo

**Estructura institucional**
La base del desarrollo, que genera el entorno habilitante para su generación, aceleración y mantenimiento en el tiempo.

**Las relaciones sociales**
La agencia de las personas para ejercer sus capacidades y habilidades es el elemento fundamental del desarrollo humano

**La dinámica natural**
Los recursos ecosistémicos disponibles en un territorio definen las condiciones del desarrollo humano

Finalmente, la relevancia del enfoque territorial para el desarrollo humano es plenamente reconocida cuando se afirma que "…. el desarrollo humano en la visión territorial del desarrollo se vuelve más humano que nunca". (PNUD-Uruguay, 2014).

### Una visión de conjunto y una invitación a la lectura territorial del IDH

En una apreciación de conjunto, el Perú ha experimentado un progreso importante en desarrollo humano. En el período 2003-2019, el IDH promedio nacional ha crecido a una tasa acumulada de 60.2 %, lo que supone un incremento promedio anual de 3.0 %. Esta trayectoria ascendente, que refleja el buen desempeño de la economía nacional a partir de mediados de la década pasada, configura al presente, un mapa del desarrollo humano en el Perú que muestra, sin embargo, grandes diferencias territoriales. La mejora del desarrollo humano se ha concentrado principalmente en la costa y, a nivel de ciudades, en Lima Metropolitana y en los otros grandes centros urbanos del país, incluidas las capitales de departamento y las ciudades intermedias del interior.

Sin embargo, es importante subrayar que muchos de los espacios postergados en la sierra y la selva han registrado, en los últimos años, un ascenso importante que empieza a reducir las brechas de desarrollo humano y a mostrar una tendencia convergente en los respectivos IDH. Detrás de este impulso se encuentran: (i) ) el crecimiento económico que, desde la década pasada, ha generado un dinamismo en los ingresos regionales; y (ii)) el esfuerzo realizado por el Estado para mejorar el acceso de la población a los servicios básicos que constituyen un soporte fundamental para el desarrollo humano. La provisión de estos servicios -medidos en el presente documento a través del Índice de Densidad del Estado (IDE)- ha avanzado notoriamente en muchas provincias de la sierra que antes estaban muy rezagadas, pero la acción estatal aún confronta enormes dificultades para alcanzar a las provincias de la selva baja, muy extensas, con grandes distancias y población muy dispersa.

La magnitud de los desafíos para reducir las diferencias territoriales en el desarrollo humano en el Perú, necesita no solamente el concurso del Estado, sino también la participación de actores del sector privado, la academia y la sociedad civil, llamados a establecer alianzas, movilizarse y aportar sus recursos y conocimientos para elevar las oportunidades, capacidades y bienestar de la población.

A partir de la visión panorámica señalada líneas arriba, puede llevarse a cabo el análisis territorial de los índices por distritos, provincias y departamentos. Desde estos ámbitos es posible examinar los resultados del proceso de actualización de los indicadores de desarrollo humano y establecer los cruces con otras variables, también de carácter territorial. La organización territorial del Estado peruano según esas circunscripciones es de larga data y ha dado lugar, dentro de su respectiva escala territorial, a estructuras y procesos -principalmente sociales e institucionales- que poseen una influencia evidente sobre las condiciones del desarrollo humano. Ello justifica en gran medida el hecho de iniciar la lectura del IDH desde los distritos, provincias y departamentos.



## 2.3 El IDH por distritos

El IDH por distritos se aproxima a las condiciones del desarrollo humano en una escala local, donde la residencia y los hechos de la vida cotidiana, así como la trama de relaciones sociales y el vínculo con las instituciones locales adquieren un sentido directo y muy cercano a las personas, algunas veces, un sentido basado en la confianza, el conocimiento mutuo y la identidad. El peso del entorno inmediato, dependiendo de sus características, puede ser aquí determinante en la generación o en la restricción de oportunidades para adquirir capacidades. A continuación, un análisis de las cifras resultantes.

### IDH distrital 2019. Resultados básicos

Junto al notable contraste entre los valores altos y bajos del Índice de Desarrollo Humano distrital, se detectan comportamientos típicos del IDH desagregado en el cálculo para los 1874 distritos que conforman la actual demarcación política peruana.

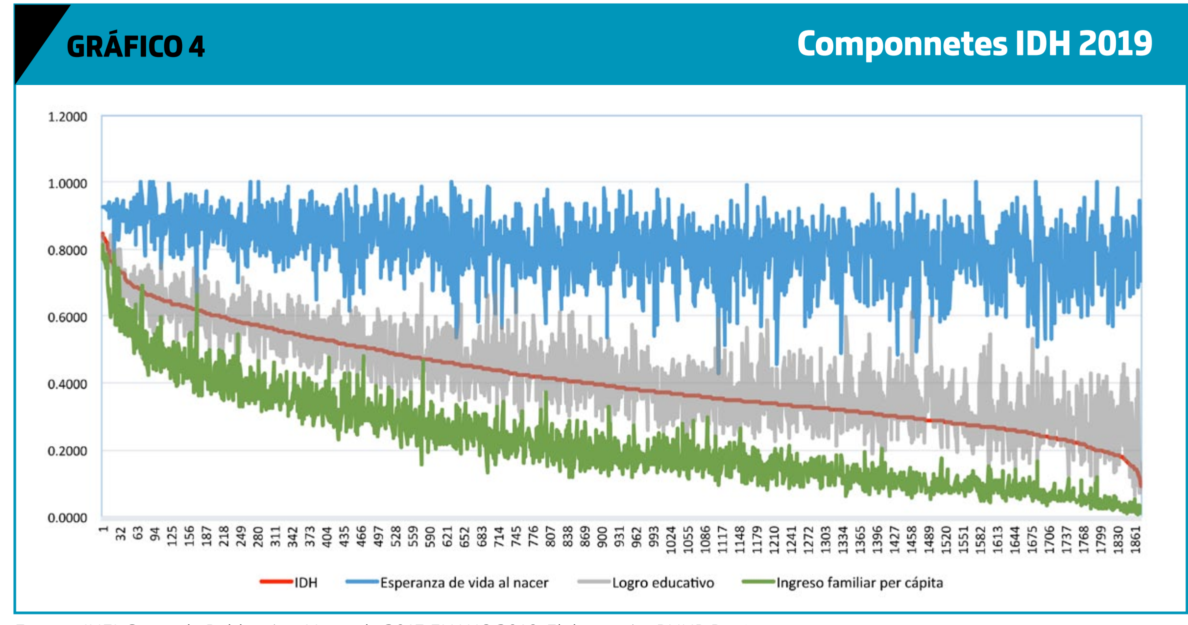
El primero sostiene que el IDH, ordenado por sus valores de mayor a menor, describe casi una línea recta, si no fuera por el nivel que alcanzan sus extremos, que se desvían de la pendiente de esa línea (Gráfico 4). A pesar de las fluctuaciones de cada variable componente del IDH, su integración mediante una media geométrica conduce a ese comportamiento lineal uniforme, excepto por las mencionadas colas que se apartan de la tendencia.

En segundo término, debe resaltarse la alta sensibilidad del IDH distrital a las variaciones de sus componentes. En efecto, se puede apreciar que alrededor del valor 0.3 del IDH están ubicados más de 1500 distritos. El recorrido del IDH en apenas 25 centésimos abarca a la amplia mayoría de las ubicaciones distritales. En otras palabras, unos pocos milésimos del valor del IDH pueden desplazar en varios lugares la posición de un distrito en el ranking nacional del IDH. Estas variaciones podrían darse en la estimación de cualquiera de las variables componentes del índice -en su caso, originadas por cambios en cualquiera de las variables que se utilizaron como apoyo, por ejemplo, asalariados o viviendas con desagüe[4]– por lo que debe tenerse cuidado en realizar deducciones sobre el comportamiento distrital cuando los IDH de dos distritos tienen diferencias de milésimos[5].

4 Ver en el Anexo Metodológico el papel que juegan estas variables de apoyo en la construcción de los componentes del IDH.

5 En realidad, lo verdaderamente sorprendente no es tanto la vulnerabilidad del ranking distrital entre valores muy cercanos, sino la coherencia del conjunto de resultados. A la vez, las comparaciones del IDH, dado que se conocen los componentes, permiten saber de qué variable provienen las diferencias entre dos distritos, cuando se buscan hipótesis que ayuden a interpretar tales diferencias.

GRÁFICO 4 Componnetes IDH 2019




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

El Gráfico 4 muestra también que los valores más altos –incluso superiores al tope normativo– corresponden a la esperanza de vida, mientras que el logro educativo exhibe valores más parecidos al IDH y los del ingreso familiar per cápita, los cuales se sitúan en rangos inferiores. A pesar de la apariencia, el ingreso familiar per cápita tiene más variaciones internas –es más disperso– que la esperanza de vida aunque gráficamente no se aprecie, pues la gran cantidad de datos genera una densidad que no permite visualizar este fenómeno.

Un examen más detenido de las variables componentes, muestra, en primer lugar, que en los valores originales –no normalizados[6]– de las variables (Tabla 1) ya pueden notarse las enormes diferencias interdistritales, simplemente por inspección del rango, es decir, la diferencia entre máximos y mínimos. Esta diferencia es relativamente menor para la esperanza de vida, de 1.7 a 1, se extiende de 7 a 1 en el caso los indicadores educativos y llega a ser de 40 a 1 en el ingreso familiar per cápita. Hay que tener, sin embargo, la prevención –señalada al describir la metodología– acerca de los valores máximos de la esperanza de vida al nacer y de las personas de 18 años con secundaria completa que, cuando se trata de pocos casos, pueden tener valores altos que aparentan mayor bienestar[7].

Los valores mínimos, en cambio, son inobjetables y muestran las inmensas deficiencias que todavía persisten en la realidad de los distritos. Se constatan niveles de esperanza de vida semejantes a los del censo de 1940, poblaciones casi sin logros educativos e ingresos familiares mínimos, debido a que amplios sectores del distrito se encuentran al margen del mercado y sobreviven principalmente a partir del auto consumo y del intercambio de especies.

La dispersión más elevada es la del ingreso como era esperable. La intermedia es del logro en educación y la menor corresponde a la esperanza de vida al nacer. En este mismo orden aparecen las correlaciones de esas variables con el IDH.

6 En la metodología de construcción del IDH los valores originales de las variables (medidos en sus respectivas unidades) se transforman en valores normalizados que se sitúan en un rango de 0 a 1. Estos valores así normalizados se integran para obtener el valor final del IDH, también entre 0 y 1.

7 Dada la cantidad de distritos y la relativamente baja dispersión de estas variables –reflejada en los coeficientes de variación– estas distorsiones no tienen efectos sobre los IDH.

**TABLA 1** **IDH distrital 2019: indicadores de resultados** (con valores originales)

| Indicadores | Valores originales sin normalizar | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Índice de Desarrollo Humano | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) | Años de educación (Poblac. 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
| | IDH | años | % | años | N.S. mes |
| Promedio | 0.4096 | 73.69 | 55.82 | 6.62 | 588.98 |
| Máximo | 0.8452 | 85.00 | 91.74 | 14.70 | 2,037.33 |
| Mínimo | 0.0912 | 50.56 | 11.97 | 1.96 | 51.07 |
| Desviación estándar | 0.1403 | 5.24 | 15.71 | 2.09 | 365.62 |
| Coeficiente de variación | 0.3421 | 7.11 | 28.14 | 31.61 | 62.08 |
| Correlación con IDH | | 0.23 | 0.19 | 0.34 | 0.31 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.



**TABLA 2** **IDH distrital 2019: indicadores de resultados** (con valores normalizados)

| Indicadores | Población | Índice de Desarrollo Humano | Valores normalizados | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Población de 18 años) | Logro educativo | Años de educación (Población de 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
| Máximo | 1,150,285 | 0.8452 | 1.0000 | 0.9174 | 0.9085 | 0.8427 | 0.8123 |
| Mínimo | 73 | 0.0912 | 0.4260 | 0.1197 | 0.0111 | 0.0634 | 0.0065 |
| Promedio | 16,700 | 0.4094 | 0.8113 | 0.5577 | 0.3390 | 0.4281 | 0.2247 |
| Desviación estándar | 54,615 | 0.1401 | 0.0872 | 0.1573 | 0.1473 | 0.1426 | 0.1481 |
| Coeficiente de variación | 3.2703 | 0.3421 | 0.1074 | 0.2820 | 0.4344 | 0.3330 | 0.6593 |
| Correlación con IDH | 0.3604 | 1.0000 | 0.4120 | 0.6076 | 0.8953 | 0.8642 | 0.9611 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

El examen de los datos normalizados (Tabla 2) repite las conclusiones respecto de los valores originales. Las correlaciones, en este caso, tienen más sentido porque muestran la incidencia directa en el resultado del IDH que, como se sabe, es una combinación de estos valores normalizados. La conclusión más relevante con respecto a las correlaciones es que el ingreso representa la variable de mayor importancia en las variaciones y diferencias entre distritos que muestra el IDH. Cercana a la correlación del ingreso con el IDH (coeficiente de correlación 0.96) se halla el logro educativo (coeficiente de correlación con el IDH 0.86), y, al interior del logro educativo, la correlación del promedio de años estudiados por personas de 25 y más años es de mayor influencia que la de la proporción de personas con 18 años que han concluido la secundaria (0.90 versus 0.61) . Por su lado, la esperanza de vida al nacimiento solamente tiene una correlación de 0.41. Nótese también que estas correlaciones están medidas para el conjunto de los distritos. En cambio, si se realizan observaciones particulares, la influencia se puede apreciar de manera directa: por ejemplo, si el valor de la esperanza de vida normalizada es notablemente mayor que el de los otros componentes, entonces ese es el valor que está determinando el resultado del IDH.

La alta correlación del IDH con el ingreso y la educación de la población con más de 25 años, y la baja correlación del IDH con la esperanza de vida y la población de 18 años con secundaria, pueden también apreciarse si se comparan las distintas posiciones que los distritos ocupan en el ranking nacional del IDH y de sus componentes. Así, en la Tabla 3 puede verse que el distrito de La Molina (Lima), se ubica en el número 1 tanto en el ranking del IDH como en el de años de educación y ocupa también una posición alta (8) en el ingreso; en cambio, su ubicación en esperanza de vida y población con secundaria es más distante (144 y 113). En Lince (Lima) el número 1 en ingreso y el 2 en IDH, contrastan con el lugar 158 en esperanza de vida. En el distrito de Bella Unión, en la provincia de Caravelí (Arequipa), el número 1 en esperanza de vida se acompaña de posiciones distantes en IDH e ingreso (71 y 44) y bastante más alejadas en educación secundaria y años de educación (917 y 341). En el distrito de Llipa, en la provincia de Ocros (Ancash), su posición en el ranking es altamente discordante: en educación secundaria ocupa el número 1, pero en IDH está en 539; en años de educación ocupa el puesto 740 y en ingreso se encuentra en el 842. En estos tres últimos presenta posicionamientos muy bajos.

8 Un corolario de estas relaciones es que, en órdenes de magnitud, la correlación del logro educativo – y en especial del promedio de años de estudios de la población de 25 y más años- respecto al ingreso es similarmente elevada, mientras que la esperanza de vida tiene menor correlación con el ingreso. Estas asociaciones, sin embargo, no implican una afirmación teórica respecto del comportamiento de las variables. Son solamente los resultados de su medición cuando esta se realiza a escalas distritales.

El Mapa 1 muestra la distribución territorial del IDH medido en escala distrital. A partir de ello y como una forma de ampliar la revisión y conocimiento del IDH distrital, se examinan a continuación los distritos que exhiben valores extremos, mayores y menores, y que muestran características muy diferentes por ubicarse en los polos opuestos del ranking nacional.

## Los distritos con IDH más altos

En este conjunto resultan llamativos algunos cambios particulares respecto a índices anteriores (los calculados entre el 2003 y el 2012), pero también permanecen constantes algunos resultados de importancia. El hecho principal es que los distritos de mayor relevancia según su IDH se siguen concentrando en Lima Metropolitana (que estadísticamente reúne las provincias de Lima Callao). De los 30 primeros distritos, 20 están en la provincia de Lima y 2 en el Callao (Tabla 4); uno adicional en el resto del departamento de Lima y solamente seis en otros departamentos. En buena cuenta, se comprueba que el centralismo limeño es la primera explicación de fondo, que se sigue manifestando en las principales dimensiones de la vida. Un centralismo no solo político, sino especialmente de oportunidades.

Las posiciones a favor de estos distritos se dan en todas las dimensiones, pero se hacen más notorias en el caso del ingreso familiar per cápita: casi todos estos distritos duplican la media de ingreso familiar de los demás distritos. Para el caso de la capital, debe tenerse en cuenta también que el tamaño medio de las familias es menor.

Los cambios más destacados se dan, sin embargo, al interior de Lima Metropolitana. Allí el dato más relevante es el desplazamiento de los distritos que usualmente han sido considerados típicos de las familias más adineradas, por otros distritos que han sido catalogados como propios de la clase media e incluso de los barrios, ya que estos se caracterizan por la presencia de familias con los ingresos más bajos o por tener ocupaciones de menor remuneración. Si bien el primer lugar es para el distrito de La Molina, los siguientes de la lista son Lince, Jesús María, Magdalena del Mar y Magdalena Vieja (o Pueblo Libre). A continuación solo aparecen distritos como Miraflores, San Borja, San Miguel y Barranco. San Isidro ocupa el número 13 del ranking.

Habría que mencionar que una buena proporción de la población de los distritos que aparecen emergentes habita en áreas

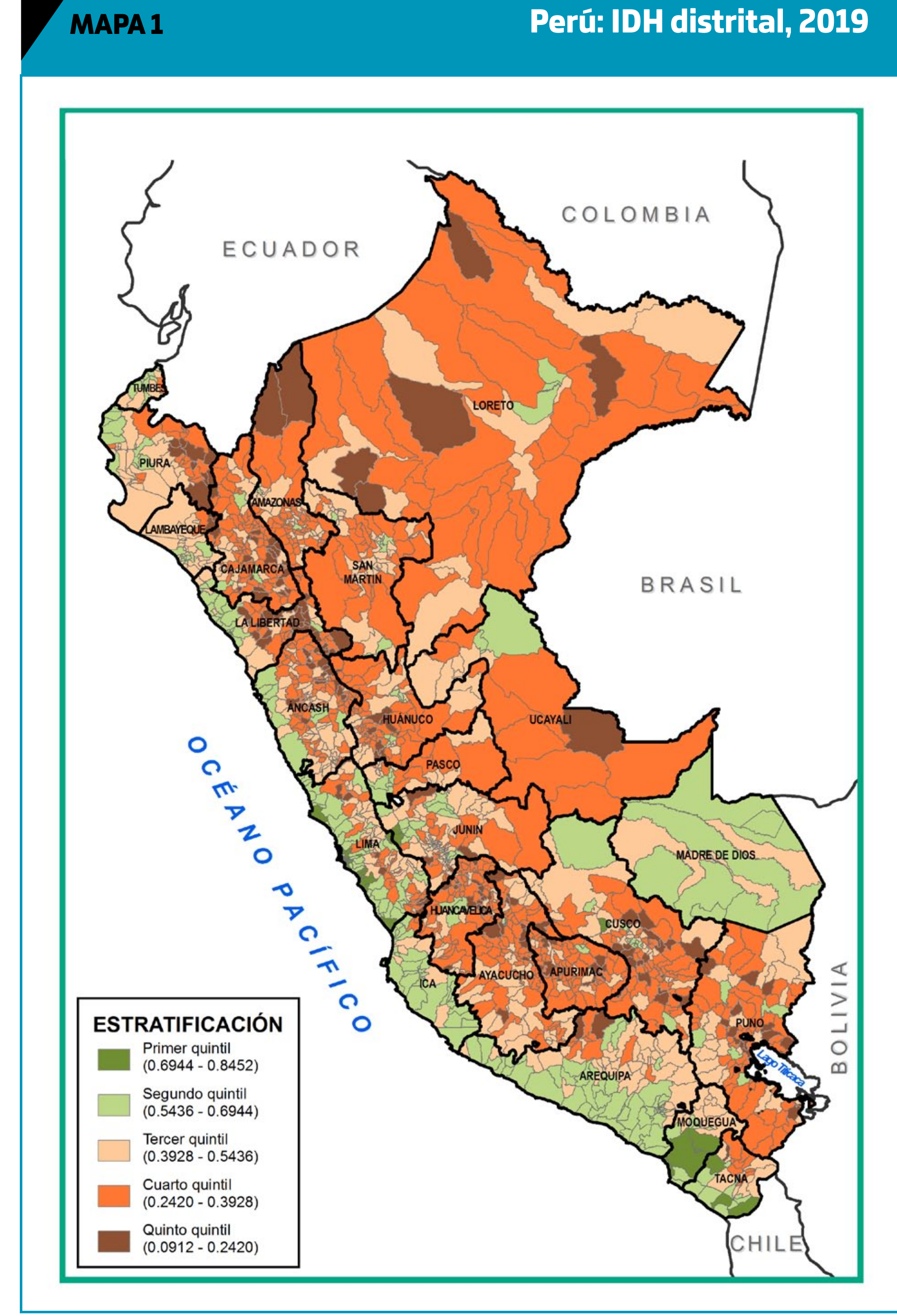
**TABLA 3** Distritos que encabezan el ranking del IDH 2019

| Dpto. | Provincia | Distrito | IDH | Esperanza de vida al nacer | Pobl. más de 18 años con secundaria | Años de educación pobl. más de 25 años | Ingreso familiar per cápita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lima | Lima | La Molina | 1 | 144 | 113 | 1 | 8 |
| Arequipa | Caravelí | Bella Union | 71 | 1 | 917 | 341 | 44 |
| Ancash | Ocros | Llipa | 539 | 68 | 1 | 740 | 842 |
| Lima | Lima | Lince | 2 | 158 | 34 | 18 | 1 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.



**MAPA 1** Perú: IDH distrital, 2019




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

residenciales de su circunscripción, como las que se han poblado con mayor intensidad en años recientes. Tal es el caso de las zonas aledañas a la avenida Javier Prado (Lince y Magdalena del Mar), o donde se ha construido gran cantidad de edificios para alquiler o venta de alto costo (Jesús María y Pueblo Libre). En sentido inverso, los distritos considerados "altos", hasta hace poco, tienen ahora importantes áreas más densas, con pobladores de ingresos medios o bajos, como en el caso de Surco y, aunque en menor medida, en San Isidro (el área de Santa Cruz). Este es un fenómeno que tiende a repetirse. En la provincia de El Callao, La Punta y La Perla ocupan los puestos 22 y 29,

**TABLA 4**

## 30 distritos de IDH 2019 más alto

| DPTO | Distrito | Población | | Indice de Desarrollo Humano | | Esperanza de vida al nacer | | Con educación secundaria completa (Población de 18 años) | | Años de educación (Población de 25 y más) | | Ingreso familiar per cápita | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | habitantes | ranking | IDH | ranking | años | ranking | % | ranking | años | ranking | N.S. mes | ranking |
| Lima | La Molina | 160,839 | 34 | 0.8452 | 1 | 80.65 | 144 | 78.16 | 113 | 14.70 | 1 | 1,939.5 | 8 |
| Lima | Lince | 46,299 | 136 | 0.8424 | 2 | 80.47 | 158 | 82.56 | 34 | 12.70 | 18 | 2,037.3 | 1 |
| Lima | Jesus Maria | 74,873 | 85 | 0.8372 | 3 | 80.42 | 163 | 81.09 | 53 | 13.04 | 11 | 1,989.8 | 2 |
| Lima | Magdalena Del Mar | 57,879 | 114 | 0.8339 | 4 | 80.46 | 159 | 79.65 | 73 | 13.00 | 12 | 1,986.3 | 3 |
| Lima | Magdalena Vieja | 78,731 | 75 | 0.8337 | 5 | 80.47 | 157 | 82.38 | 35 | 13.18 | 8 | 1,936.2 | 9 |
| Lima | Miraflores | 87,899 | 69 | 0.8326 | 6 | 80.31 | 171 | 77.78 | 122 | 13.97 | 2 | 1,925.8 | 10 |
| Lima | San Borja | 106,585 | 53 | 0.8236 | 7 | 80.64 | 145 | 78.76 | 97 | 13.64 | 6 | 1,867.9 | 12 |
| Lima | San Miguel | 146,886 | 39 | 0.8224 | 8 | 80.33 | 169 | 76.66 | 158 | 12.78 | 16 | 1,966.6 | 5 |
| Lima | Barranco | 27,482 | 202 | 0.8208 | 9 | 80.15 | 187 | 78.35 | 108 | 12.59 | 20 | 1,956.6 | 6 |
| Lima | Surquillo | 88,766 | 66 | 0.8171 | 10 | 80.22 | 182 | 79.58 | 75 | 12.30 | 21 | 1,940.5 | 7 |
| Lima | Breña | 75,598 | 83 | 0.8121 | 11 | 79.98 | 201 | 78.95 | 92 | 12.91 | 15 | 1,868.7 | 11 |
| Lima | Santiago De Surco | 359,777 | 12 | 0.8018 | 12 | 80.48 | 155 | 78.74 | 99 | 13.16 | 9 | 1,766.1 | 17 |
| Lima | San Luis | 53,673 | 119 | 0.7933 | 13 | 81.52 | 84 | 80.70 | 58 | 11.78 | 25 | 1,769.7 | 16 |
| Lima | San Isidro | 53,212 | 120 | 0.7888 | 14 | 80.35 | 167 | 78.47 | 104 | 13.86 | 3 | 1,641.7 | 22 |
| Moquegua | Pacocha | 3,079 | 1078 | 0.7680 | 15 | 78.54 | 342 | 70.57 | 371 | 12.91 | 14 | 1,718.8 | 19 |
| Arequipa | Yanahuara | 27,293 | 204 | 0.7653 | 16 | 78.62 | 330 | 83.52 | 20 | 13.79 | 4 | 1,507.4 | 43 |
| Lima | Lima | 250,806 | 19 | 0.7647 | 17 | 80.24 | 181 | 77.96 | 117 | 12.01 | 22 | 1,633.8 | 23 |
| Arequipa | Arequipa | 42,333 | 146 | 0.7622 | 18 | 78.83 | 306 | 81.65 | 45 | 13.19 | 7 | 1,538.1 | 40 |
| Lima | Los Olivos | 363,988 | 11 | 0.7585 | 19 | 80.52 | 148 | 79.20 | 88 | 11.34 | 35 | 1,628.6 | 25 |
| Lima | Chorrillos | 333,655 | 14 | 0.7584 | 20 | 79.83 | 215 | 76.77 | 157 | 11.46 | 34 | 1,662.8 | 21 |
| La Libertad | Victor Larco Herrera | 66,890 | 96 | 0.7532 | 21 | 80.00 | 198 | 76.99 | 150 | 11.74 | 26 | 1,599.6 | 26 |
| Callao | La Punta | 2,449 | 1200 | 0.7527 | 22 | 81.23 | 96 | 69.27 | 425 | 12.94 | 13 | 1,556.7 | 35 |
| Lima | Chicla | 6,122 | 726 | 0.7481 | 23 | 71.69 | 1284 | 68.09 | 477 | 11.55 | 32 | 1,975.0 | 4 |
| Lima | Santa Maria Del Mar | 1,631 | 1402 | 0.7467 | 24 | 79.06 | 277 | 64.03 | 658 | 10.54 | 76 | 1,849.2 | 14 |
| Arequipa | Jose Luis Bustamante Y Rivero | 76,621 | 77 | 0.7454 | 25 | 79.46 | 240 | 82.73 | 31 | 12.67 | 19 | 1,448.5 | 52 |
| Moquegua | Torata | 5,470 | 776 | 0.7438 | 26 | 76.50 | 577 | 70.74 | 363 | 10.37 | 101 | 1,843.9 | 15 |
| Lima | San Martin De Porres | 739,416 | 2 | 0.7420 | 27 | 80.32 | 170 | 79.00 | 91 | 11.08 | 47 | 1,554.7 | 36 |
| Lima | Chaclacayo | 43,756 | 142 | 0.7411 | 28 | 80.73 | 136 | 77.77 | 124 | 11.21 | 42 | 1,539.8 | 39 |
| Callao | La Perla | 58,026 | 112 | 0.7397 | 29 | 81.92 | 65 | 77.33 | 138 | 11.86 | 23 | 1,455.2 | 51 |
| Cusco | Wanchaq | 61,900 | 104 | 0.7389 | 30 | 77.13 | 506 | 80.54 | 60 | 13.12 | 10 | 1,463.3 | 49 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

respectivamente; sin embargo, La Punta es un pequeño distrito tradicionalmente elitista y cerrado, mientras que La Perla es de naturaleza masiva y con una proporción importante de asalariados. De otra parte, Los Olivos y San Martín de Porres son distritos –recuérdese que Los Olivos se originó a partir de San Martín de Porres– que representan el crecimiento de la ciudad de Lima hacia el norte, cronológicamente anterior a la extensión y urbanización de los llamados conos hacia el sur y el este de la capital.

Hay otra fuente de explicaciones a los cambios, más propiamente estadística. La estimación del ingreso no está influenciada directamente por el tamaño de la población de cada departamento, pero sí por la participación de los asalariados distritales en la población asalariada departamental[9]. Familias ricas –pocas y que, generalmente, subdeclaran muy notoriamente su ingreso como patronos o propietarios de rentas

9 Téngase en cuenta que, de acuerdo con la metodología empleada, el componente Ingresos del IDH se calcula distribuyendo la masa salarial departamental entre los distritos, de acuerdo a la proporción que los asalariados del distrito representan respecto del total departamental de asalariados. Ver, al respecto el anexo metodológico.



elevadas– estarían quedando ocultas, mientras que los asalariados tendrían mayor protagonismo[10].

En lo relativo al tamaño de la población, debe considerarse que los distritos más ricos se han venido despoblando y las viviendas se han ido sustituyendo por oficinas o negocios; sin embargo, con los nuevos punteros del ranking sucede lo contrario, ya que en estos sitios los edificios habitados están reemplazando a las viviendas unifamiliares.

En los otros nuevos distritos, que están incluidos entre los de mayor IDH, hay dos fenómenos interesantes. En primer lugar, se tiene la presencia de distritos periféricos como Santa María del Mar y Chaclacayo, así como Chilca, también cercano a Lima. Tomando en cuenta sus indicadores, en estos lugares reside una población con asalariados de ingresos relativamente altos o bien homogéneos y muestran también indicadores positivos de logro educativo.

Finalmente, debe mencionarse una significativa incursión en esta lista, de distritos de otros departamentos: Pacocha y Torata (Moquegua); Víctor Larco Herrera (La Libertad); Yanahuara y José Luis Bustamante y Rivero (Arequipa), y Wanchaq (Cusco). La presencia de los distritos moqueguanos puede explicarse por la actividad minera, pero en el resto se trata de distritos donde se aposentan las familias de mayor poder adquisitivo de las respectivas regiones.

### Los distritos con IDH más bajo

En los últimos 30 lugares se perciben valores muy bajos de IDH. Estos van desde un índice de 0.1710 en Cañaris, en la sierra del departamento de Lambayeque, hasta uno ínfimo de 0.0912 en el distrito de Lagunas, que pertenece a las zonas altas del departamento de Piura (Tabla 5).

Aunque aparecen algunos valores relativamente altos de esperanza de vida, las cifras sobre educación e ingresos son en todos los casos notoriamente reducidas. Hay ingresos familiares per cápita menores de 100 soles en 19 casos; y niveles de educación promedio (de las personas de 25 o más años) menores a 5 años en 24 de estos 30 distritos, e incluso menores de 3 años en 10 distritos. Se trata, pues, de casos explícitos de extrema pobreza. Pero la situación de extrema carencia, observada en los 30 distritos de menor IDH, puede extenderse en sus principales rasgos a todo el último quintil de la estratificación del IDH distrital. Así, por ejemplo, en el caso de la educación de los mayores de 25 años, en 92 de los 180 distritos de este quintil, el nivel se encuentra por debajo de los 4 años. Los distritos con este enorme déficit educativo representan el 4.9 % del total de distritos del país[11].

Todos los distritos de muy bajo desarrollo humano pertenecen a la sierra peruana: 7 en La Libertad, 4 en Lima, 3 en Cajamarca y Piura, 2 en Ancash, Ayacucho, Cusco, Lambayeque y Puno, 1 en Apurímac, Huancavelica y Junín. Resalta también la extendida presencia de espacios ubicados en pisos altos y de precario desarrollo humano en departamentos que poseen litoral costero.

Los resultados anteriores permiten recordar que uno de los limitantes -o facilitadores- del desarrollo que cita la literatura es el factor geográfico. Más aún, en un país como el Perú, con una geografía accidentada y poca conectividad en las zonas menos pobladas, además de las condiciones climáticas diferenciadas, es de suponer que el nivel de desarrollo, de hecho, se ve afectado por estos factores

10 Aquí podrían aducirse riesgos extremos. Supóngase un distrito de solamente un asalariado y muchos millonarios que no trabajan o un distrito con muchos asalariados, pero pésimamente remunerados. Lo primero, es irreal. Lo segundo, en cambio, tiene alguna presencia, pues como se ha señalado, la masa salarial del departamento se "reparte" según la cantidad de asalariados distritales y no según su remuneración, que el Censo Nacional no revela. Podría estar teniendo influencia en casos de población masiva, pero, en general, las remuneraciones son bajas, y ello da mayor fuerza al supuesto metodológico de la relativa homogeneidad.

11 Hay que hacer notar, sin embargo, que la brecha educativa en la población mayor de 25 años refleja las carencias y desigualdad que proviene de periodos anteriores. En cambio, el acceso de las generaciones actuales al sistema educativo ha experimentado un importante avance en el país, lo que ha significado reducir notablemente la brecha, sobre todo en el nivel de la educación primaria.

## TABLA 5 30 distritos de IDH 2019 más bajo

| UBIGEO | Distrito | Población habitantes | Población ranking | Índice de Desarrollo IDH | Índice de Desarrollo ranking | Esperanza de vida al nacer años | Esperanza de vida al nacer ranking | Con Educación secundaria % | Con Educación secundaria ranking | Años de educación (Poblac. 25 y más) años | Años de educación (Poblac. 25 y más) ranking | Ingreso familiar per cápita N.S. mes | Ingreso familiar per cápita ranking |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lambayeque | Cañaris | 13,230 | 395 | 0.1710 | 1845 | 73.51 | 1019 | 24.85 | 1821 | 3.44 | 1819 | 125.0 | 1814 |
| Piura | Sapillica | 12,118 | 425 | 0.1707 | 1846 | 67.50 | 1656 | 29.76 | 1760 | 3.51 | 1807 | 126.4 | 1810 |
| Lambayeque | Incahuasi | 14,579 | 352 | 0.1675 | 1847 | 77.56 | 456 | 38.80 | 1557 | 3.90 | 1749 | 90.2 | 1852 |
| Piura | Frias | 22,518 | 256 | 0.1652 | 1848 | 68.52 | 1595 | 38.38 | 1570 | 3.57 | 1805 | 105.1 | 1836 |
| Lima | Paccho | 1,890 | 1335 | 0.1641 | 1849 | 78.16 | 390 | 55.50 | 1006 | 6.23 | 956 | 64.5 | 1870 |
| Lima | Lincha | 799 | 1671 | 0.1630 | 1850 | 76.33 | 600 | 39.55 | 1537 | 5.47 | 1236 | 74.0 | 1863 |
| Cajamarca | Miguel Iglesias | 4,131 | 921 | 0.1608 | 1851 | 72.45 | 1174 | 29.89 | 1756 | 3.31 | 1834 | 107.8 | 1835 |
| Apurímac | Tumay Huaraca | 2,160 | 1264 | 0.1602 | 1852 | 75.49 | 721 | 63.18 | 686 | 4.08 | 1712 | 72.8 | 1865 |
| La Libertad | Sartimbamba | 13,368 | 393 | 0.1578 | 1853 | 73.35 | 1051 | 20.34 | 1852 | 2.80 | 1861 | 135.2 | 1800 |
| La Libertad | Huaso | 6,759 | 679 | 0.1574 | 1854 | 72.34 | 1183 | 33.47 | 1699 | 3.59 | 1802 | 94.4 | 1849 |
| Cusco | Checca | 5,533 | 768 | 0.1549 | 1855 | 64.59 | 1768 | 49.24 | 1257 | 4.55 | 1586 | 80.0 | 1859 |
| Lima | Copa | 705 | 1701 | 0.1532 | 1856 | 70.72 | 1406 | 36.22 | 1617 | 5.30 | 1304 | 74.0 | 1864 |
| Junín | Mariscal Castilla | 1,572 | 1411 | 0.1531 | 1857 | 74.60 | 845 | 46.67 | 1331 | 5.34 | 1284 | 66.4 | 1869 |
| Cusco | Huanoquite | 4,993 | 820 | 0.1493 | 1858 | 65.02 | 1752 | 43.63 | 1430 | 3.60 | 1800 | 87.4 | 1854 |
| La Libertad | Chugay | 18,540 | 298 | 0.1492 | 1859 | 78.93 | 290 | 33.56 | 1697 | 2.14 | 1871 | 136.3 | 1799 |
| La Libertad | Sinsicap | 7,770 | 607 | 0.1490 | 1860 | 77.08 | 516 | 27.65 | 1791 | 2.79 | 1862 | 102.8 | 1840 |
| Lima | Mariatana | 1,279 | 1507 | 0.1422 | 1861 | 74.45 | 866 | 45.45 | 1374 | 3.71 | 1780 | 69.8 | 1867 |
| Ayacucho | Uchuraccay | 3,492 | 1008 | 0.1419 | 1862 | 77.30 | 481 | 36.30 | 1612 | 1.96 | 1874 | 162.6 | 1751 |
| La Libertad | Marcabal | 13,897 | 370 | 0.1405 | 1863 | 78.51 | 349 | 37.10 | 1594 | 2.21 | 1869 | 109.2 | 1833 |
| Huancavelica | Anta | 7,592 | 623 | 0.1394 | 1864 | 72.86 | 1122 | 52.28 | 1135 | 3.20 | 1843 | 71.9 | 1866 |
| Puno | Huayrapata | 2,985 | 1099 | 0.1379 | 1865 | 74.33 | 884 | 55.06 | 1021 | 5.05 | 1393 | 57.2 | 1872 |
| Cajamarca | Chumuch | 2,769 | 1140 | 0.1376 | 1866 | 74.18 | 914 | 22.54 | 1841 | 3.61 | 1797 | 81.2 | 1858 |
| Ancash | Quillo | 13,029 | 402 | 0.1341 | 1867 | 73.71 | 991 | 20.20 | 1853 | 2.42 | 1867 | 112.7 | 1827 |
| Ancash | Parobamba | 6,326 | 712 | 0.1284 | 1868 | 76.22 | 616 | 33.91 | 1685 | 3.13 | 1849 | 69.3 | 1868 |
| Puno | Achaya | 3,933 | 951 | 0.1251 | 1869 | 66.07 | 1724 | 74.49 | 224 | 5.47 | 1235 | 51.1 | 1874 |
| La Libertad | Sanagoran | 14,977 | 344 | 0.1244 | 1870 | 73.72 | 987 | 24.97 | 1820 | 2.08 | 1872 | 117.7 | 1825 |
| Ayacucho | Chaca | 1,803 | 1358 | 0.1202 | 1871 | 81.78 | 69 | 32.69 | 1713 | 2.16 | 1870 | 84.6 | 1857 |
| La Libertad | Curgos | 8,213 | 577 | 0.1173 | 1872 | 77.45 | 469 | 33.90 | 1686 | 2.91 | 1857 | 62.9 | 1871 |
| Cajamarca | Chetilla | 3,945 | 950 | 0.1164 | 1873 | 76.23 | 614 | 33.88 | 1687 | 2.36 | 1868 | 74.4 | 1862 |
| Piura | Lagunas | 6,763 | 676 | 0.0912 | 1874 | 67.33 | 1662 | 21.80 | 1842 | 3.42 | 1823 | 51.8 | 1873 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

## TABLA 6 Regiones naturales y pisos equivalentes

| REGIÓN NATURAL | ALTITUD | PISO EQUIVALENTE | ALTITUD |
|---|---|---|---|
| COSTA | 0-500 | Costa baja | 0-500 |
| YUNGA MARÍTIMA | 500-2300 | Costa alta | 500-2300 |
| QUECHUA | 2300-3500 | Sierra baja | 2300-3500 |
| SUNI | 3500-4000 | Sierra alta | 3500-6768 |
| PUNA | 4000-4800 | | |
| JANCA | 4800-6768 | | |
| SELVA ALTA | 400-1000 | Selva alta | 400-2300 |
| SELVA BAJA | 83-400 | Selva baja | 83-400 |
| YUNGA FLUVIAL | 1000-2300 | Selva alta | 400-2300 |

Fuente: Pulgar Vidal (1967). Elaboración: PNUD Perú



presentes en los territorios[12]. Una forma de acercarse a esos impactos es asociar el nivel de desarrollo humano de los territorios con la altitud que tienen sobre el nivel del mar, como un proxy de estas diferencias espaciales.

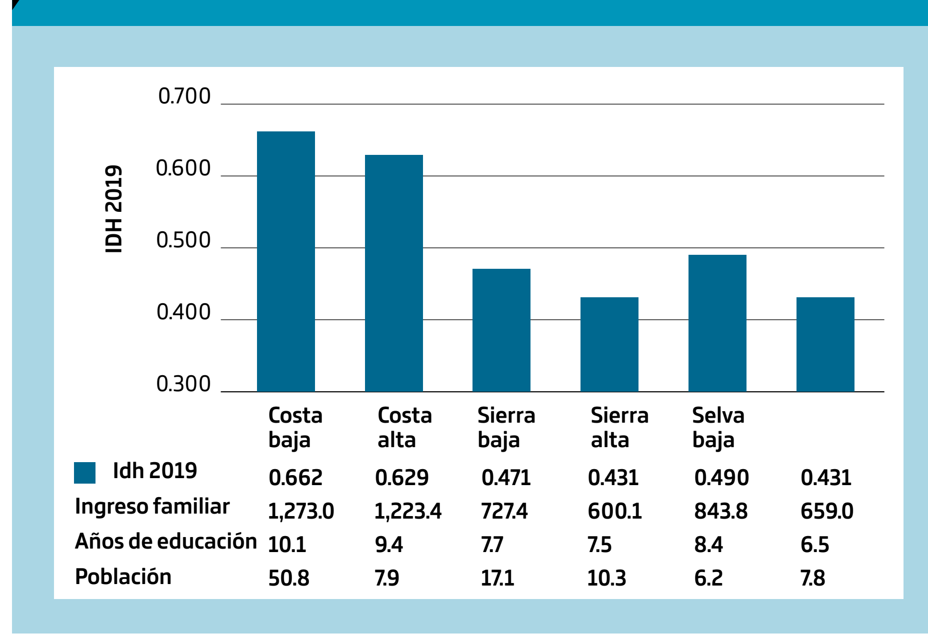
Se ha realizado un ejercicio para la totalidad de distritos, de manera que se han considerado los pisos alto y bajo de costa, sierra y selva, los mismos que se determinan según la siguiente equivalencia (Tabla 6) a partir de las regiones naturales establecidas por Pulgar Vidal (1996):

El ejercicio muestra que el nivel de desarrollo medido por el IDH claramente es más alto en los distritos de la costa baja y se va reduciendo conforme se incrementa la altitud distrital en el territorio nacional (Gráfico 5)[13].

Hay que anotar que, habida cuenta de la extrema diversidad de las condiciones geográficas y del clima existente en el país, puede suponerse que la menor escala territorial de los distritos permite reflejar mejor el modo en que el desarrollo humano en el Perú aparece como inversamente proporcional a la altitud del territorio.

Sin embargo, los factores geográficos de clima y de altitud, a pesar de ser importantes, no abarcan en su totalidad las razones por las que gran parte de los distritos de la sierra se hallan postergados al extremo. Lo fundamental tendría relación con las profundas tendencias históricas que han confinado a estas poblaciones al continuo abandono económico y social, que ha afectado sus modelos de producción, sin alternativas viables para su desempeño y progreso. En el caso de estos distritos postergados, su condición serrana ha aislado a sus poblaciones de las vías de comunicación y la ha despojado de su acceso al mercado y al Estado. Esta privación de servicios básicos, tecnología, crecimiento y participación, es pues la razón de fondo que determina su baja productividad, sus reducidos ingresos y, en suma, su retraso económico y social. Así, tal fenómeno debería ser considerado, ante todo, como un resultado histórico de las políticas públicas aplicadas a lo largo de décadas.

## GRÁFICO 5 IDH distrital 2019 según pisos altitudinales




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Pulgar Vidal (1967). Elaboración: PNUD Perú.

12 Sobre la influencia de los factores geográficos, INEI-ORSTOM (1998) sostiene que "el contraste inducido por el relieve de los Andes regula casi todos los procesos biológicos y las actividades humanas. En consecuencia, su influencia en la organización del espacio peruano es primordial". Este mismo estudio señala que existen características físicas, que son factores impactantes sobre la actividad social y económica, como las siguientes: "Un gradiente latitudinal de humedad, creciente de sur a norte [que] afecta todo el territorio, ya sea en la Amazonía, en la Costa o en la Sierra, influenciado por la corriente de Humboldt. Un gradiente altitudinal [según el cual] a nivel de humedad comparable, la productividad de biomasa decrece en altura, en relación a la baja de temperatura". Sobre los factores físicos y naturales, en el caso peruano, finalmente concluye que "un sistema de cordilleras superiores a los 5 mil metros de altura constituye una barrera natural para las actividades humanas" (Ibid, pp. 16-17).

13 Se considera el piso altitudinal correspondiente a la mayor densidad poblacional del distrito analizado.

# IDH POR PISOS ALTITUDINALES



La misma variabilidad geográfica y climática que hace del Perú un tesoro en materia de paisajes y biodiversidad, representa **un gran desafío para las poblaciones que se asientan en los territorios menos conectados** y más vulnerables a la pobreza y los cambios en el clima.

Las soluciones para alcanzar el desarrollo se encuentran, muchas veces, en esos mismos territorios. En el Bosque de Protección San Matías / San Carlos, el **PNUD está trabajando con las poblaciones indígenas para combinar conocimiento tradicional y nueva tecnología**, para desarrollar nuevos medios de vida sostenibles, con mayores ingresos y resilientes al cambio climático.

## 2.4 El IDH por departamentos

### La evolución por departamentos del 2003 al 2019

En esta sección se revisa la evolución del IDH en el periodo del 2003 al 2019, con puntos intermedios en los años 2007, 2012 y 2017. El propósito es que se puedan apreciar estos cambios en espacios de referencia y poblaciones de mayor dimensión, aunque estos espacios sean también variados[14]. El departamento es la mayor división administrativa, de más fácil identificación y con representación parlamentaria propia. La lectura de los cambios departamentales en el IDH va más allá de la variedad poblacional y proporciona otras pistas orientadoras para los fines de interpretación del desarrollo humano.

A fin de comprender la intensidad de los cambios en el conjunto de los departamentos, conviene apreciarlos en tres grandes grupos. El primero, con los IDH más altos, incluye a los 9 departamentos comprendidos entre Lima y La Libertad, que son los de mejor ubicación en el ranking del 2019 (Tabla 7). El grupo intermedio va con los siguientes ocho departamentos, de Junín a San Martín. Finalmente, el grupo de bajo IDH, abarca los últimos 7, los que se encuentran entre Puno y Huancavelica (Gráfico 6).

Una importante observación es que el IDH departamental es bastante estable –los coeficientes de variación (CV) de cada departamento en el período considerado, son en su mayoría de 0.10 o menos–; sin embargo, Lima se excluye notablemente de esta regla (su CV es de 0.17), pero los cambios que exhibe son de un nivel constantemente por encima del resto, pues Lima es siempre el departamento con IDH más alto. La relativamente baja variabilidad de los IDH es propia de agregaciones mayores, como es el caso de los departamentos-región, a pesar de su diverso volumen poblacional.

### Estructura productiva departamental y desarrollo humano

La relación entre la actividad productiva y el desarrollo humano puede ser vista a través de la mediación del territorio. Ello remite al examen de las formas en que un sector productivo, partiendo de sus propias características, modela el territorio e incide sobre el entorno físico, social e institucional donde se asienta la producción (Massey, 1995). El uso de los recursos, las condiciones ambientales, la operación de los mercados, el perfil del empleo y de los ingresos, y la disponibilidad de los servicios básicos son todos elementos del espacio que quedan sujetos, en diverso grado, a la interferencia e impacto de la actividad productiva. Pero estos elementos son precisamente los que, en sentido amplio, constituyen satisfactores o condiciones del desarrollo humano. En este contexto, se presenta enseguida la evolución del IDH en los departamentos y su relación con las condiciones productivas.

Se distinguen algunos departamentos que tienen cambios en su posición dentro del ranking durante este periodo 2003-2019. En el grupo alto, es el caso de Moquegua, Madre de Dios y Tacna, notablemente influenciados por la minería, que tienden a progresar en el periodo estudiado. En Madre de Dios, su predominancia sería el resultado de actividades ilegales extendidas, lo cual suele dar lugar a críticas sobre la importancia del ingreso monetario como medida del desarrollo. Son estables el primer puesto de Lima y el séptimo de Tumbes. También en menor grado, con débil variación, La Libertad y Arequipa, ambos departamentos con economías relativamente grandes y fuertes en el contexto regional.

En el grupo medio de los IDH, tienen comportamientos variados y con altibajos los departamentos de Ucayali, Junín y Cusco. Se destaca que estos tres poseen zonas de selva, que en el caso de Ucayali abarca a todo el departamento, y exhiben mejoras en el periodo. En el caso de Cusco, sin embargo, sería clara la influencia del turismo, aunque tendrían creciente protagonismo sus cultivos de exportación. Se notan

14 La división política del territorio nacional es por demás arbitraria. Un distrito, el más grande de Lima, San Juan de Lurigancho, tiene más población que la mitad de los departamentos y la totalidad de provincias, a excepción de la provincia de Lima, que concentra un tercio de la población en tres milésimos del territorio. Por lo demás, dentro del vigente marco normativo de la descentralización, todos los departamentos poseen gobiernos regionales y, por ello, equivaldrían a las regiones (aunque legalmente no sean tales). Un régimen especial corresponde al departamento de Lima, donde se encuentran el Gobierno Regional de Lima Provincias, el propio Gobierno Regional de Lima que funciona como una dependencia encargada al municipio provincial, y la región Callao que se corresponde con la Provincia Constitucional. Lima es también el departamento más poblado que en el 2017, incluyendo al Callao, contenía 10.519 millones de habitantes, que representan el 35.7 % de la población. Para la misma fecha, el departamento de Madre de Dios con 0.161 millones de habitantes equivalía a 0.5 % del total nacional.



**TABLA 7**

**IDH por departamentos**
Evolución del 2003 al 2019

| DEPARTAMENTO | Indice de Desarrollo Humano (IDH) 2003 | | 2007 | | 2012 | | 2017 | | 2019 | | Indicadores Estabilidad | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | IDH | ranking | IDH | ranking | IDH | ranking | IDH | ranking | IDH | rankin g | Promedio del ranking 2003-2019 | CV IDH | CV Ranking |
| **PERÚ** | **0.3657** | | **0.3952** | | **0.5063** | | **0.5723** | | **0.5858** | | | | |
| LIMA | 0.5138 | 1 | 0.4901 | 1 | 0.6341 | 1 | 0.7157 | 1 | 0.7073 | 1 | 1 | 0.17 | 0.00 |
| AREQUIPA | 0.4267 | 3 | 0.4534 | 2 | 0.5783 | 3 | 0.6345 | 3 | 0.6425 | 3 | 2.8 | 0.10 | 0.16 |
| MOQUEGUA | 0.4061 | 5 | 0.4312 | 4 | 0.6221 | 2 | 0.6387 | 2 | 0.6589 | 2 | 3 | 0.12 | 0.47 |
| TACNA | 0.4672 | 2 | 0.4421 | 3 | 0.5555 | 5 | 0.6070 | 5 | 0.5900 | 6 | 4.2 | 0.07 | 0.34 |
| ICA | 0.4108 | 4 | 0.4205 | 5 | 0.5356 | 6 | 0.6121 | 4 | 0.6000 | 5 | 4.8 | 0.10 | 0.19 |
| MADRE DE DIOS | 0.3332 | 10 | 0.4083 | 6 | 0.5584 | 4 | 0.5619 | 6 | 0.6136 | 4 | 6 | 0.12 | 0.37 |
| TUMBES | 0.3615 | 7 | 0.4065 | 7 | 0.5193 | 7 | 0.5597 | 7 | 0.5552 | 7 | 7 | 0.09 | 0.00 |
| LAMBAYEQUE | 0.3797 | 6 | 0.3583 | 10 | 0.4619 | 9 | 0.5395 | 8 | 0.5343 | 9 | 8.4 | 0.08 | 0.18 |
| LA LIBERTAD | 0.3333 | 9 | 0.3906 | 8 | 0.4656 | 8 | 0.5388 | 9 | 0.5482 | 8 | 8.4 | 0.09 | 0.07 |
| JUNÍN | 0.3384 | 8 | 0.3399 | 13 | 0.4542 | 10 | 0.4954 | 10 | 0.5107 | 13 | 10.8 | 0.08 | 0.17 |
| PIURA | 0.3056 | 11 | 0.3515 | 11 | 0.4383 | 14 | 0.4797 | 12 | 0.5130 | 11 | 11.8 | 0.09 | 0.10 |
| ANCASH | 0.2825 | 14 | 0.3449 | 12 | 0.4435 | 12 | 0.4884 | 11 | 0.5159 | 10 | 11.8 | 0.10 | 0.10 |
| UCAYALI | 0.2759 | 17 | 0.3623 | 9 | 0.4328 | 15 | 0.4710 | 13 | 0.4835 | 14 | 13.6 | 0.09 | 0.22 |
| CUSCO | 0.2771 | 16 | 0.3141 | 17 | 0.4444 | 11 | 0.4701 | 14 | 0.5121 | 12 | 14 | 0.10 | 0.16 |
| PASCO | 0.2875 | 12 | 0.3180 | 15 | 0.4122 | 16 | 0.4607 | 16 | 0.4785 | 17 | 15.2 | 0.09 | 0.11 |
| LORETO | 0.2799 | 15 | 0.3243 | 14 | 0.3979 | 17 | 0.4549 | 17 | 0.4834 | 15 | 15.6 | 0.09 | 0.09 |
| SAN MARTÍN | 0.2561 | 19 | 0.3157 | 16 | 0.4410 | 13 | 0.4680 | 15 | 0.4832 | 16 | 15.8 | 0.10 | 0.14 |
| PUNO | 0.2845 | 13 | 0.2934 | 18 | 0.3947 | 18 | 0.4278 | 19 | 0.4656 | 18 | 17.2 | 0.08 | 0.15 |
| AMAZONAS | 0.2708 | 18 | 0.2811 | 21 | 0.3849 | 19 | 0.4175 | 20 | 0.4177 | 22 | 20 | 0.07 | 0.06 |
| HUÁNUCO | 0.1968 | 23 | 0.2720 | 22 | 0.3751 | 21 | 0.4285 | 18 | 0.4537 | 19 | 20.6 | 0.11 | 0.11 |
| CAJAMARCA | 0.2367 | 20 | 0.2831 | 20 | 0.3777 | 20 | 0.4011 | 23 | 0.4251 | 21 | 20.8 | 0.08 | 0.08 |
| APURÍMAC | 0.2330 | 21 | 0.2860 | 19 | 0.3454 | 22 | 0.4167 | 21 | 0.4109 | 23 | 21.2 | 0.08 | 0.05 |
| AYACUCHO | 0.2330 | 22 | 0.2701 | 23 | 0.3343 | 23 | 0.4096 | 22 | 0.4327 | 20 | 22 | 0.09 | 0.02 |
| HUANCAVELICA | 0.1725 | 24 | 0.2147 | 24 | 0.2978 | 24 | 0.3357 | 24 | 0.3838 | 24 | 24 | 0.09 | 0.00 |
| **CV** | **0.2529** | | **0.1819** | | **0.1847** | | **0.1706** | | **0.1545** | | | | |
| Lima Metropolitana | 0.5122 | | 0.4985 | | 0.6421 | | 0.7203 | | 0.7221 | | | | |
| Callao | 0.4967 | | 0.4822 | | 0.5885 | | 0.6663 | | 0.6402 | | | | |
| Lima Provincias | 0.4464 | | 0.3869 | | 0.5192 | | 0.6307 | | 0.6211 | | | | |

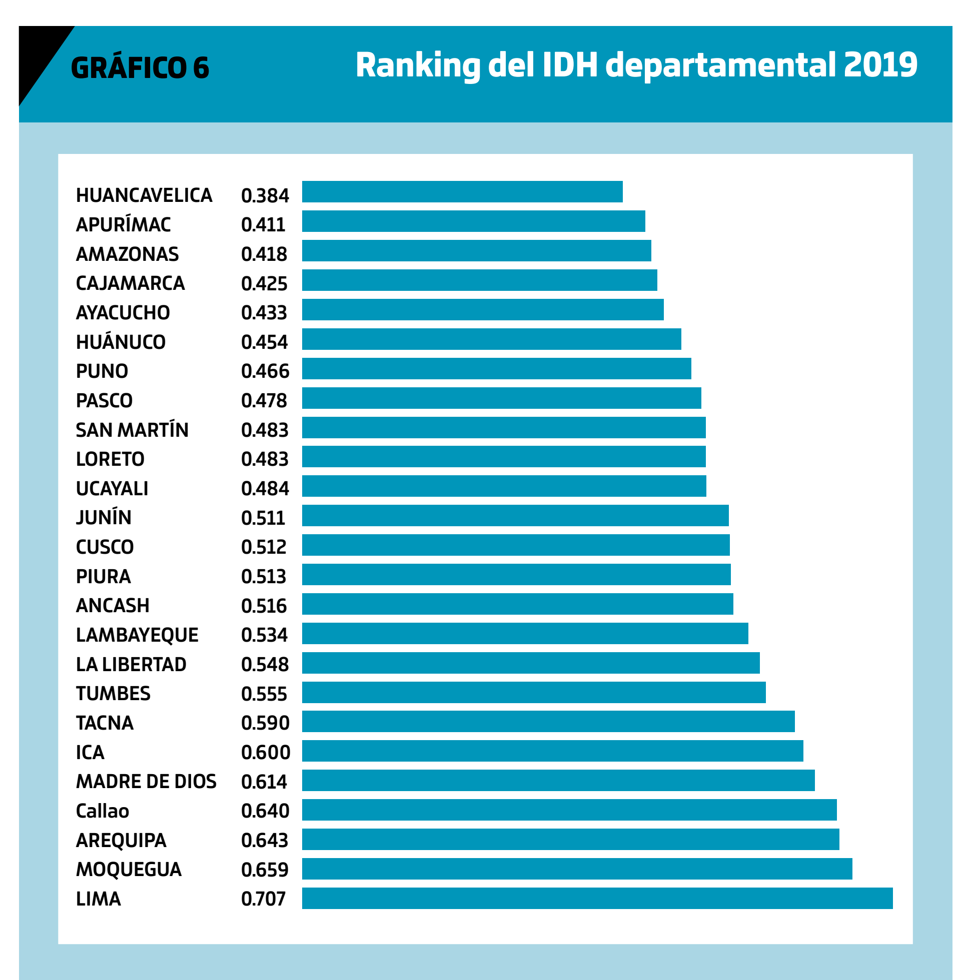
Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

también mejoras de posicionamiento en Ancash, principalmente por la minería, y en San Martín por el notable crecimiento exportador del café y el cacao. En cambio, hay estabilidad en Piura y en Loreto.

En el tercio inferior del IDH, Huánuco mejora notoriamente, Cajamarca y Puno presentan descensos, y Amazonas, Ayacucho y Huancavelica aparecen relativamente estables. Este último departamento ha figurado durante todo el periodo en el final de esta tabla.

Tal vez la hipótesis más importante derivada de estas observaciones es que las variaciones en la posición de los departamentos –casi siempre al interior de su posición alta, media o baja en la clasificación general– parecen ligarse al desenvolvimiento de la minería (incluida la ilegal) y a la modernización o retraso del sector agrícola. El crecimiento económico de los otros sectores -construcción, manufactura, servicios sociales y empresariales, y comercio al por mayor- se centraliza en Lima. La capital viene a ser la economía no

De otra parte, la creación de distritos es indetenible. Se ha dado al ritmo de seis por año en promedio durante la vida republicana. Esto se ha hecho, a veces, partiendo en cuatro un distrito pequeño, como un caso relativamente reciente en Huánuco. Mediante las normas sobre descentralización se quiso detener esta profusión impulsada por afanes políticos localistas, pero no ha sido posible. Ya se ha llegado a 1874 distritos y 196 provincias, con sus respectivos gobiernos municipales. Pero eso no es todo: también se cuenta con más de 2400 municipios de centro poblado, que operan como instancias administrativas de las municipalidades distritales.




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

primaria –aunque con una manufactura sin protagonismo– mientras que el resto de sectores -más cercanos a mares, ríos y tierras, y con dos tercios de la población- tienen su propia historia y evolución económica.

La argumentación hasta aquí expuesta puede generalizarse afirmando que existe una relación directa entre el nivel de productividad y modernidad de las actividades económicas y el desarrollo humano que promueven. En efecto, los mejores salarios, la mayor capacidad de consumo y la diversificación -que se derivan de las actividades económicas más modernas y de alto rendimiento productivo- generan, en el entorno territorial en el que operan, condiciones más favorables de acceso a los servicios básicos (educación y salud, principalmente) e interacciones sociales que, finalmente, se traducen en un nivel de IDH más alto.

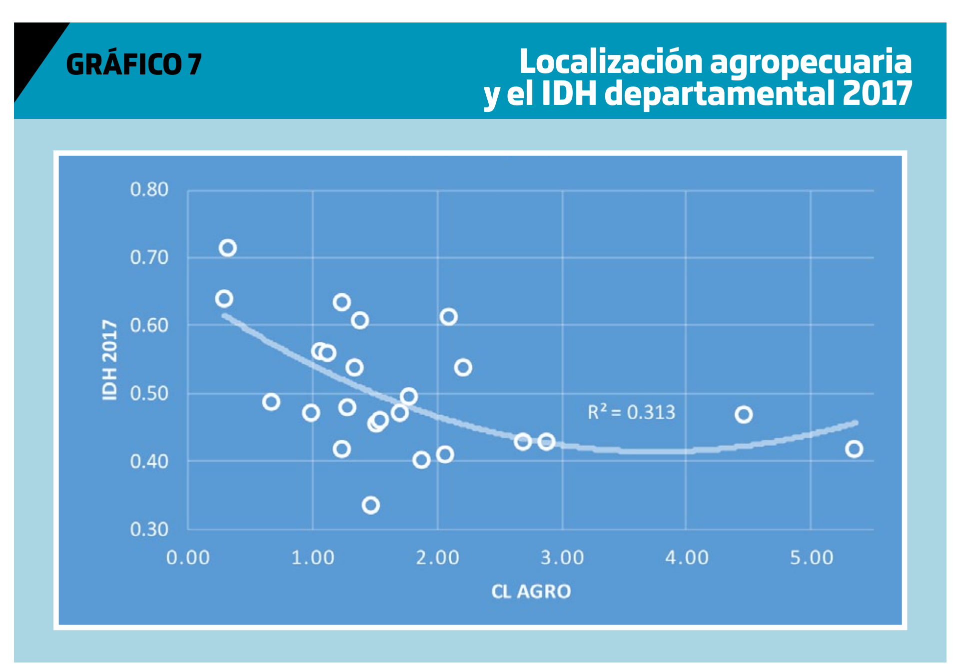
En línea con la reflexión anterior, resulta pertinente explorar la asociación entre el IDH y algún indicador representativo de la estructura productiva departamental. Se ha optado por utilizar el llamado coeficiente de localización productiva[15] para medir la presencia relativa de los sectores de agricultura, manufactura y minería en los territorios departamentales y la relación existente con el nivel del IDH[16].

En cuanto a la actividad agropecuaria, lo primero a tener en cuenta es que coexisten al interior de la mayoría de departamentos, segmentos de agricultura moderna, de carácter intermedio y de pequeña agricultura familiar de subsistencia. Dependiendo del peso específico de cada uno de estos segmentos en la agricultura departamental, se evidenciarán distintos tipos de influencia (favorable o restrictiva) de la actividad agropecuaria sobre el IDH departamental. Así, el Gráfico

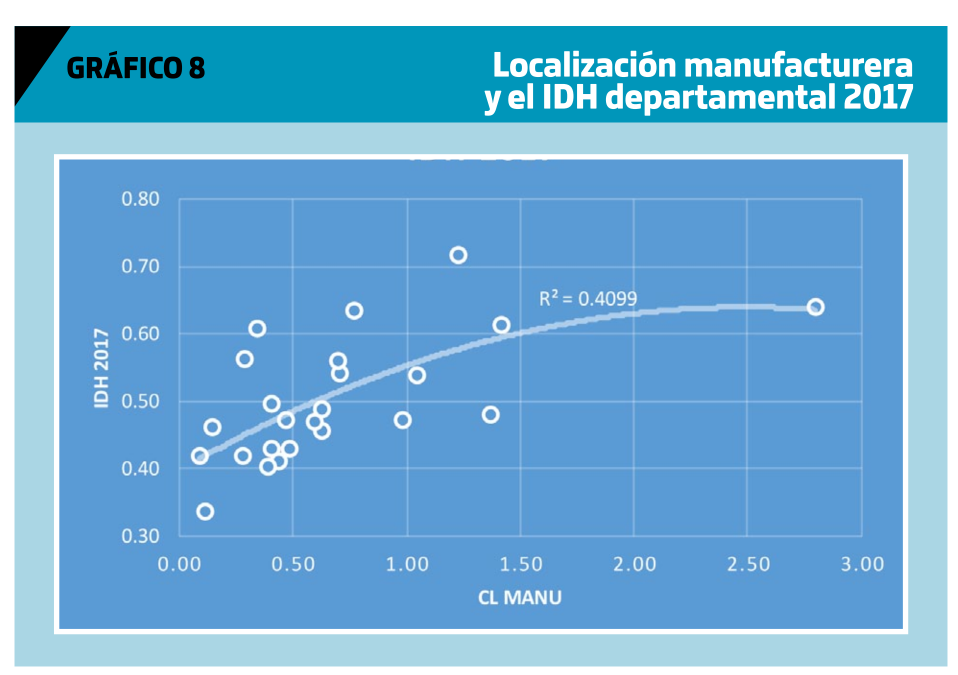
15 El coeficiente de localización de una actividad o sector productivo en un departamento se define como el cociente entre la participación del PBI sectorial del departamento en el PBI total departamental y la participación del PBI sectorial nacional sobre el PBI total nacional. Si ese cociente es mayor que la unidad, se concluye que el departamento posee una especialización relativa en la actividad examinada.

16 Se ha tomado el 2017 como año de referencia para examinar la asociación entre localización productiva e IDH, por cuanto este es el último año para el que se tiene disponible la información sobre el PBI departamental.






Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. INEI: PBI por Departamentos 2017
Elaboración: PNUD Perú.




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. INEI: PBI por Departamentos 2017
Elaboración: PNUD Perú.

7 muestra que cuando la localización agropecuaria es relativamente baja -es decir, la economía del departamento es más diversificada en actividades no agropecuarias- el IDH es alto. A medida que se incrementa el peso relativo del agro en la estructura productiva- el IDH empieza a reducirse, y refleja principalmente el peso creciente del sector agropecuario de subsistencia con baja productividad y bajos ingresos. Sin embargo, si continúa creciendo la localización agraria, al llegar a niveles más altos cobra mayor presencia el segmento agrario moderno de alta productividad. Con esto, el IDH departamental agregado detiene su caída e incluso la curva pasa a mostrar un cierto tramo ascendente.

# CONVERGENCIA IDH

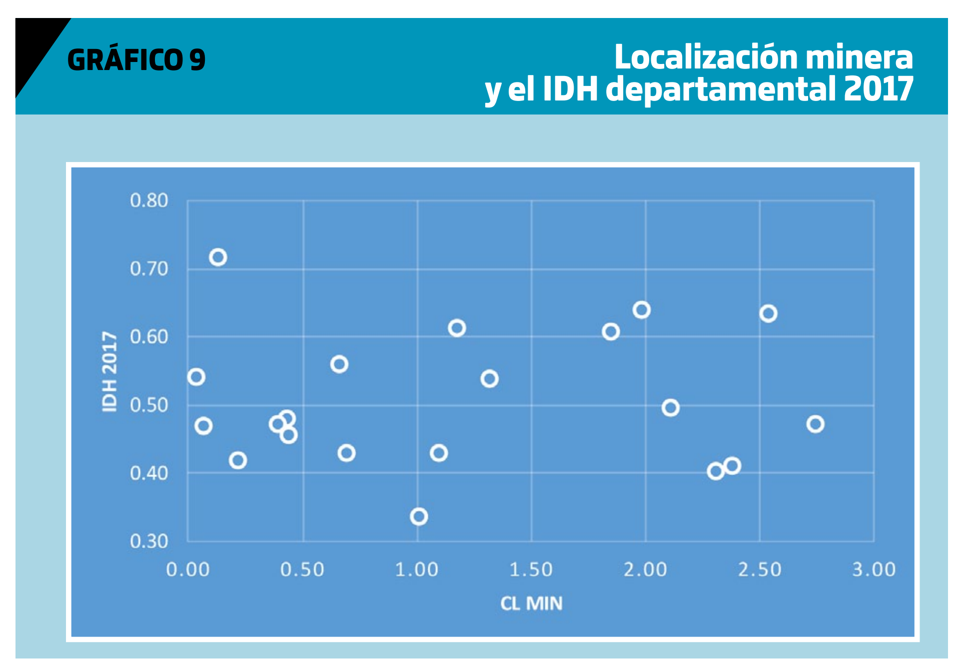


**La convergencia de los IDH departamentales se produjo**, en consonancia con el salto productivo más alto y sostenido que el país ha experimentado desde la década del cincuenta en el siglo pasado.

A pesar de ello, se mantienen desafíos estructurales del sistema productivo nacional. Para enfrentarlas, **el PNUD está acompañando a los territorios más rezagados para el diseño de una nueva generación de actividades productivas**, sostenibles, fortalecidas e inclusivas. En la foto, un grupo de agricultores de Aconcala que ha accedido a microfinanciamiento para mejorar sus medios de vida.

oto: Mónica Suárez Galindo / PNUD Perú - PPD

## GRÁFICO 9 Localización minera y el IDH departamental 2017




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. INEI: PBI por Departamentos 2017
Elaboración: PNUD Perú.

En cambio, en el caso de la actividad manufacturera, la relación con el IDH es directa. Claramente, a mayor localización departamental de este tipo de actividad corresponde un IDH más alto, lo que refleja los procesos de diversificación y aumento de la productividad e ingresos, que son impulsados regionalmente por la industria localizada. Se observa finalmente que en los niveles muy altos de presencia manufacturera el IDH deja de crecer y se estabiliza. Ver el Gráfico 8.

El nivel de localización minera, por su parte, no muestra una relación definida con el correspondiente nivel del IDH departamental (Gráfico 9). Ello implica que existen departamentos con alta presencia de actividad minera y, al mismo tiempo, con altos niveles de IDH; mientras que en otros la mayor actividad de la minería se acompaña de un reducido IDH. Estas diferencias en el comportamiento del IDH debieran dar lugar a estudios específicos de las condiciones del entorno departamental, la calidad de la inversión de la renta minera bajo la forma de canon, el mayor o menor grado de enclave con que opera la actividad extractiva, etc.,

### Convergencia y v ariabilidad del IDH

Una cuestión importante es conocer si existe convergencia o no entre los IDH departamentales. Con este fin se examinan los coeficientes de variación (CV) que miden la dispersión de los IDH y son una buena aproximación: si disminuyen, a lo largo de un período, entonces existe convergencia. Según lo observado, se sabe que esta dispersión disminuyó entre el 2003 y el 2019, y que la tendencia hacia la convergencia es firme y sostenida. La homogenización es muy clara entre los extremos -los CV caen de 0.25 a 0.15 (Tabla 7)- y no es aventurado pensar que este proceso de convergencia puede haber sido alimentado por el proceso de crecimiento 2003-2013, que impulsó el boom de precios de las materias primas, especialmente minerales. A pesar de la concentración de las rentas del capital, mayormente foráneo, y del escaso valor agregado generado en la economía nacional, la convergencia de los IDH departamentales se produjo, en consonancia con el salto productivo más alto y sostenido que el país ha experimentado desde la década del cincuenta en el siglo pasado. Téngase en cuenta también que,



17 El corte para el nivel de IDH es 0.50 y para el grado de homogeneidad relativa es el promedio de los CV igual a 25.2 %.

## TABLA 8 Clasificación de los departamentos

Según nivel del IDH 2019 y la homogeneidad de sus distritos[17]

| | HETEROGENEOS | | HOMOGENEOS | |
|---|---|---|---|---|
| IDH MEDIO Y ALTO | Lima, Tacna, La Libertad, Ancash, Piura y Cusco | 6 | Moquegua, Arequipa, Madre de Dios, Ica, Tumbes y Junín | 7 |
| IDH BAJO | Ucayali, Loreto, Puno, Huánuco, Ayacucho, Cajamarca, Apurímac y Huancavelica | 8 | Ucayali, Loreto, Puno, Huánuco, Ayacucho, Cajamarca, Apurímac y Huancavelica | 3 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

18 Para la determinación de las áreas urbanas y rurales de cada departamento se ha utilizado la definición establecida por el INEI para el Censo de Población y Vivienda 2017.

## TABLA 9 Brecha urbano-rural[18] del IDH

Departamental 2019

| Departamento | IDH urbano | IDH rural | Brecha |
|---|---|---|---|
| La Libertad | 0.5967 | 0.2707 | 0.3260 |
| Cusco | 0.6088 | 0.3338 | 0.2751 |
| Huancavelica | 0.5432 | 0.2983 | 0.2449 |
| Loreto | 0.5547 | 0.3136 | 0.2411 |
| Huánuco | 0.5538 | 0.3156 | 0.2382 |
| Áncash | 0.5902 | 0.3523 | 0.2379 |
| Cajamarca | 0.5708 | 0.3372 | 0.2336 |
| Lima | 0.7190 | 0.4891 | 0.2299 |
| Piura | 0.5568 | 0.3322 | 0.2247 |
| Puno | 0.5474 | 0.3239 | 0.2236 |
| Amazonas | 0.5319 | 0.3382 | 0.1938 |
| Apurímac | 0.5118 | 0.3192 | 0.1926 |
| Ucayali | 0.5364 | 0.3482 | 0.1882 |
| Ayacucho | 0.5060 | 0.3194 | 0.1867 |
| Junín | 0.5572 | 0.3856 | 0.1716 |
| Lambayeque | 0.5637 | 0.3933 | 0.1703 |
| Pasco | 0.5225 | 0.3569 | 0.1656 |
| San Martín | 0.5232 | 0.3645 | 0.1588 |
| Moquegua | 0.6956 | 0.5615 | 0.1341 |
| Arequipa | 0.6590 | 0.5365 | 0.1225 |
| Tacna | 0.6069 | 0.5140 | 0.0929 |
| Tumbes | 0.5731 | 0.4829 | 0.0902 |
| Madre de Dios | 0.6307 | 0.5699 | 0.0608 |
| Ica | 0.6124 | 0.5666 | 0.0458 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. PCM. Listado de las Municipalidades Rurales del Perú
Elaboración: PNUD Perú.

no obstante esta evolución positiva, se mantienen las deficiencias estructurales del sistema productivo nacional y las brechas de desarrollo humano, ostensibles en la escala provincial y, sobre todo, distrital.

Así, al observar al interior de cada departamento, se comprueba la alta dispersión existente en el IDH de sus respectivos distritos. La distancia entre el primero y el último distrito, medida en términos de las posiciones en el ranking nacional de los 1874 distritos del país, va de 786 en el caso de Madre de Dios hasta 1860 en el caso de Lima. Si se mide a nivel intradepartamental la dispersión del IDH distrital mediante los coeficientes de variación respectivos, puede establecerse la siguiente clasificación (Tabla 8):

Es de resaltar que si bien algunos departamentos situados en lo alto de la escala del IDH, (principalmente, Moquegua, Arequipa e Ica) muestran una relativa homogeneidad entre sus distritos pues el CV respectivo está por debajo del promedio. Otros, como Lima, Tacna y La Libertad, poseen un IDH promedio departamental alto y, a la vez, resultan heterogéneos porque exhiben una apreciable brecha entre sus distritos altos y bajos en términos de desarrollo humano.

Finalmente, otro criterio que ilustra la variabilidad del IDH examinado desde el interior de los departamentos consiste en comparar el área urbana con el área rural. Nuevamente, La Libertad, Cusco y Lima aparecen en los primeros lugares de la brecha urbano-rural del IDH (Tabla 9); mientras que Ica, Tumbes, Arequipa y Moquegua muestran brechas menores al promedio.

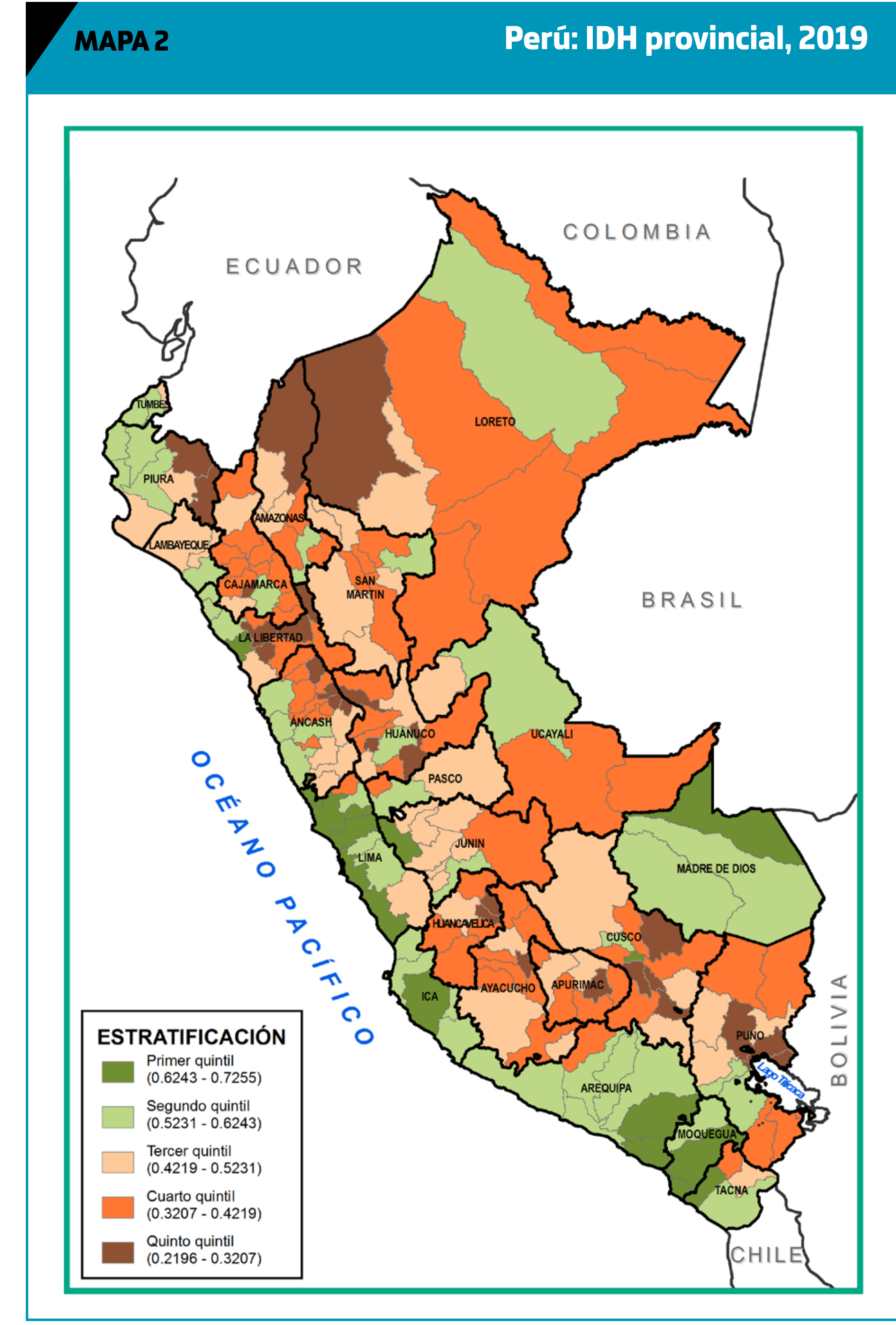
La provincia puede asumir el papel de unidad básica de la planificación territorial del desarrollo.

## 2.5 Una visión provincial del IDH

La heterogeneidad existente dentro de cada uno de los niveles político-administrativos ha obligado a evaluar cuál de ellos ofrece las mejores condiciones relativas para la lectura territorial del desarrollo humano. Son varios los criterios que aconsejan tomar a la provincia como unidad territorial de observación y análisis del IDH. Esta opción toma en cuenta que, en términos generales, la provincia puede asumir el papel de unidad básica de la planificación territorial del desarrollo debido a su carácter intermedio. En efecto, la provincia se sitúa entre los distritos, pequeños y de gran número, y los departamentos, muy extensos y altamente heterogéneos en su interior. La provincia permite visualizar y comprender -mejor que los distritos- las economías de aglomeración que se conforman por la dinámica espacial. Eso explica por qué las ciudades mayores en el país se identifican por su pertenencia a una provincia, no a un distrito. Asimismo, las economías de escala se evidencian, operan y se aprovechan mejor a nivel provincial que distrital. Esta ventaja reviste importancia cuando se trata, por ejemplo, del desarrollo de la infraestructura económica con un concepto sistémico de redes que parten de la provincia y se articulan hacia arriba con los niveles departamental y nacional.

En suma, los espacios provinciales cuentan con una masa crítica de recursos naturales, institucionales y humanos, así como ostentan una escala o umbral territorial que les provee una cierta capacidad para el desarrollo. Son estos atributos los que otorgan a las provincias un especial interés para examinarlas como escenarios del desarrollo humano.

**MAPA 2** **Perú: IDH provincial, 2019**




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

### El IDH por provincias

El análisis del IDH, partiendo de la clasificación provincial, tiene la relativa ventaja de simplificar el número de observaciones, al limitarse a las 196 provincias actuales, en lugar de los 1874 distritos. Supera, de otro lado, la reducción analítica que comporta describir simplemente los 25 departamentos. El Mapa 2 muestra cómo se distribuye el IDH en el territorio cuando es medido a nivel de provincias.

No obstante, la provincia sigue siendo una unidad diversificada y de mucha variedad. La población de la mayor provincia, por supuesto Lima con 8,574,974 habitan-



# IDH POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA

A pesar de la coexistencia de agricultura moderna y pequeña agricultura familiar en la mayoría de las regiones del país, **hoy el territorio presenta correlación entre mayor localización agropecuaria con predominio de pequeña agricultura de subsistencia y bajos niveles de desarrollo humano.**

Diversas dinámicas y formas de exclusión pueden explicar este escenario, siendo una de las principales razones, la débil inclusión financiera y económica de los pequeños agricultores. Por ello **es trascendental lo que se logró en Ayacucho, a través de Unidades de Ahorro y Crédito autogestionadas por las comunidades.** El PNUD apoyó este proceso que, en sus 5 años de historia en la región, ha mejorado los ingresos de más de 4000 familias.

Foto: Mónica Suárez Galindo / PNUD Perú

**TABLA 10** **IDH 2019 por estratos de provincias y región natural**

| ESTRATO / REGIÓN NATURAL | Número de Provincias | Número de Distritos | Población | Índice de Desarrollo Humano | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) | Años de educación (Poblac. 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | habitantes | IDH | años | % | años | N.S. mes |
| **PERÚ** | **196** | **1,874** | **31,296,142** | **0.5858** | **75.42** | **67.67** | **9.14** | **1,032.2** |
| | | | | | | | | |
| **ESTRATO 1: Lima Metropolitana** | **2** | **50** | **10,233,002** | **0.7221** | **80.37** | **75.86** | **10.71** | **1,493.0** |
| COSTA | 2 | 50 | 10,233,002 | 0.7221 | 80.37 | 75.86 | 10.71 | 1,493.0 |
| **ESTRATO 2: 300 mil a 1 millón habts.** | **17** | **224** | **8,829,976** | **0.5903** | **77.07** | **70.56** | **9.69** | **977.0** |
| COSTA | 8 | 95 | 4,527,933 | 0.5920 | 79.05 | 69.96 | 9.48 | 965.2 |
| SIERRA | 7 | 111 | 3,409,543 | 0.5993 | 75.29 | 75.26 | 9.99 | 1,003.7 |
| SELVA | 2 | 18 | 892,500 | 0.5472 | 73.87 | 55.60 | 9.57 | 934.9 |
| **ESTRATO 3: 50 mil a 300 mil habts.** | **102** | **975** | **10,391,503** | **0.4676** | **74.34** | **60.19** | **7.31** | **710.2** |
| COSTA | 22 | 154 | 2,772,978 | 0.5840 | 78.14 | 67.83 | 8.85 | 1,003.8 |
| SIERRA | 54 | 626 | 5,007,972 | 0.4112 | 72.97 | 60.64 | 6.60 | 542.2 |
| SELVA | 26 | 195 | 2,610,552 | 0.4521 | 72.93 | 51.21 | 7.02 | 720.5 |
| **ESTRATO 4: Menos de 50 mil hbts.** | **75** | **625** | **1,841,662** | **0.3954** | **72.36** | **52.35** | **6.21** | **552.9** |
| COSTA | 5 | 30 | 135,142 | 0.5433 | 78.59 | 57.57 | 8.03 | 932.2 |
| SIERRA | 58 | 505 | 1,377,424 | 0.3798 | 71.63 | 54.78 | 6.11 | 495.1 |
| SELVA | 12 | 90 | 329,096 | 0.3999 | 72.86 | 40.02 | 5.86 | 639.1 |

**Fuente**: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019.

**Elaboración:** PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

tes en el censo del 2007, es 2,860 veces más grande que la última provincia en población, Purús (Ucayali), con 2,998 habitantes; además, es 1,226 veces más poblada que la penúltima en número de habitantes, Tarata (Tacna), con 6998. Si el referente fuera Lima Metropolitana -el conglomerado que integran las provincias de Lima y Callao-, que en el censo tuvo 9,569,468 habitantes, las proporciones se elevan a 3,692 y 1,497 veces, respectivamente. Aún, si el referente fuera la provincia de Arequipa, estas distancias descienden a la décima parte, pero continúan siendo muy elevadas.

En esencia, la magnitud de estas diferencias revela un problema para la lectura de los IDH. Aunque es un índice relativo a sus propios ámbitos territoriales de medida (países, departamentos, provincias y distritos) su uso más común es hacer comparaciones, que, al prescindir del tamaño (poblacional, en especial) de las unidades que se comparan, hacen un contraste injusto o inapropiado, que “oculta” una dimensión fundamental.

A fin de compensar dichos problemas, se realiza una lectura que permite estratificar las provincias en función del tamaño de sus poblaciones ante de compararlas entre ellas. Este artificio compensa en parte el problema inicial. A la vez, en búsqueda de una mejor visión (salvo Lima Metropolitana que se aprecia en distritos), se separan las provincias en función de su pertenencia a regiones naturales que, como hemos visto, son casi un sinónimo del estilo y los retrasos en el desarrollo económico y social que testifica el IDH.



Aquí, una nota es importante: la pertinencia de la estratificación utilizada parte del supuesto de que el tamaño de población y el grado de urbanización son determinantes fundamentales para generar condiciones del desarrollo humano. La consistencia de esta forma de medición se confirma cuando se observa que mientras mayor es el estrato de población, mayor es el IDH (Tabla 10). Hay, además, un ordenamiento consistente de todos los componentes: en promedio todos tienen valores más altos en el estrato 1 y de allí descienden sistemáticamente hasta el estrato 4. De otro lado, cuando se introduce el factor región natural en cada estrato, la sierra aparece con menor IDH que la costa, e incluso que la selva; excepto en el segundo estrato, que contiene a las capitales departamentales más grandes.

La diferencia en favor de la sierra la marcan principalmente Arequipa y Cusco. No es casual que, a pesar de las inmensas distancias con Lima Metropolitana, estas dos ciudades (provincias) mantengan un desarrollo equilibrado, dentro del subdesarrollo general peruano. La explicación más a la vista está en el carácter diversificado de su producción y su participación en las exportaciones. Vale decir, que su condición serrana, a pesar del centralismo, no es necesariamente una condena y tiene, en cambio, muchas opciones productivas -además de la minería- como el turismo nacional e internacional y el propio desarrollo de la producción agrícola y pecuaria orientada tanto al exterior como hacia el consumo interno masivo.

## Estrato 1
## La capital metropolitana

La dimensión, características y posición de Lima son el resultado de procesos demográficos y de desigualdad en la gestión de las riquezas naturales y de los recursos públicos que el país ha padecido a lo largo de su trayectoria republicana. Si bien resulta complejo describir los procesos históricos que han conducido al centralismo, los datos son por demás elocuentes. Lima Metropolitana -las provincias de Lima y Callao- es casi la mitad de la producción nacional, a la vez que representa una aguda concentración poblacional: allí reside un tercio de los habitantes del país, lo que constituye uno de los 30 mayores conglomerados urbanos del mundo.

Sin embargo, el centralismo no es fundamentalmente un problema de concentración de habitantes. Es, más bien, el resultado de decisiones que dieron forma a la política económica y social. La capital peruana, sin recurrir a recursos naturales -no posee producción agrícola ni minera de importancia- concentra, en virtud de la aglomeración productiva, comercial y de servicios públicos y privados, el poder de decisión y la responsabilidad sobre un importante margen del destino nacional.

La extrema concentración urbana es un fenómeno relativamente reciente. Casi hasta mediados del siglo pasado, la migración explosiva hacia la capital no se había producido y había varios centros alternativos de concentración poblacional, incluso en sierra y selva: Cusco, Huancayo e Iquitos, además de Trujillo, Chiclayo y Arequipa, que parecían tener cierta autonomía productiva.

En las décadas siguientes, en cambio, el proceso de industrialización sustitutiva en combinación con la producción primario-exportadora, redefine los circuitos económicos y comerciales, tanto internos como externos. De manera funcional a este fenómeno, la acción gubernamental y financiera se adapta al nuevo patrón de crecimiento, mientras que se posterga el área rural y la actividad minera funciona como un enclave. El empleo, entonces, comienza a ser cada vez más de servicios y comercio y tiende a localizarse en la capital, lo que genera un proceso recurrente de atracción a esta sede y de generación de desigualdades con el resto

del país. Esta es, por cierto, una descripción muy simple, pero captura lo esencial: la configuración desde la segunda mitad del siglo pasado de una nueva estructura productiva, su adaptación a las demandas del exterior, y la consecuente tendencia a una sostenida desigualdad interna y concentración poblacional.

El agotamiento del modelo industrial interno y el paso, a partir del presente siglo, a un período de crecimiento basado en el auge de los precios de los minerales y un emergente impulso agroexportador, se ha visto acompañado de un curso más moderado en la concentración poblacional. Sin embargo, la centralización y sus problemas se mantienen. Pero en el presente período, este ya no es un centralismo floreciente y concentrador de recursos sino, más bien, uno aglutinador de población sin ingresos suficientes, que cerca masivamente a los núcleos de población de clase media o superior en ingresos y no encuentra posibilidades suficientes de progreso.

Hacia adelante, por el lado de las perspectivas demográficas, el crecimiento poblacional peruano será sensible hasta aproximadamente el año 2050, cuando la población supere los 50 millones de habitantes. La fecundidad y mortalidad serán, sin embargo, más homogéneas en el país y Lima mantendrá, sin superarlo, su tercio de población original[19]. En otras palabras, esta ciudad crecerá al menos 6 o 7 millones adicionales y es posible que se integre por el sur hasta Chincha y hasta las provincias del llamado "norte chico", Huaral y Huaura.

19 Al respecto, también se deberá tener en cuenta el fenómeno de la migración internacional, al ser el Perú uno de los principales países receptores de América Latina.

## La data de Lima Metropolitana.

El IDH refleja no solamente el distanciamiento de la capital respecto al resto de provincias, a pesar de sus amplios sectores de población de bajos ingresos, sino también el proceso social y económico al interior del propio estrato. Es realmente impresionante cómo, si se ordenan los distritos en Lima y Callao a partir de los IDH (Tabla 11), este ordenamiento a la vez describe procesos históricos y sociales como si el indicador, además de su capacidad descriptiva inmediata, fuera una suerte de herramienta diacrónica que capta la mecánica del desarrollo.

Ahora bien, si se concentra la atención en la capital y su IDH, es ineludible distinguir una estatificación interna, que proviene de esta concentración acelerada de personas y la consiguiente demanda de bienes y servicios. La capacidad de provisión de viviendas y servicios a los hogares (agua, energía) fue sobrepasada; mientras tanto, Lima creció improvisadamente: hacia arriba en su centro original y en su periferia hacia los desiertos y cerros.

El distrito exageradamente mayor (San Juan de Lurigancho), que ya supera el millón de habitantes, se expandió aceleradamente a partir de los años ochenta y en gran parte por el desplazamiento de los afectados por el terrorismo. Otro caso, el distrito Mi Perú -un desprendimiento de Ventanilla- es relativamente nuevo, y está asentado en el desierto y en cerros cercanos al mar. En general, lo que puede observarse es que la expansión en la capital ha sido tanto vertical como horizontal; pero ha prevalecido esta última por su menor costo y por su mecanismo establecido: ocupación de las tierras y posterior dotación de servicios y de articulación vial. Ambos tipos de aprovisionamiento se encuentran actualmente en seria crisis.

Para el caso limeño, los distritos pueden ordenarse según el IDH y la subestratificación resultante (Tabla 12) muestra solidez e invita –dentro del complejo mundo de la planificación urbana actual– a políticas diferenciadas. En otros términos, el IDH tiene, con muy escasas y pequeñas excepciones en balnearios periféricos, una correspondencia casi estricta con las características generales del asentamiento urbano.



**TABLA 11** **IDH 2019 - Estrato 1: Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao**

| Nro. | UBIGEO | PROVINCIA/ Distrito | Población | Índice de Desarrollo Humano | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) | Años de educación (Poblac. 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | habitantes | IDH | años | % | años | N.S. mes |
| | | **LIMA METROPOLITANA 1/** | **10,233,002** | **0.7221** | **80.37** | **75.86** | **10.71** | **1,493.0** |
| | **150100** | **LIMA** | **9,188,545** | **0.7255** | **79.97** | **75.96** | **10.62** | **1,530.5** |
| 18 | 150114 | La Molina | 160,839 | 0.8452 | 80.65 | 78.16 | 14.70 | 1,939.5 |
| 35 | 150116 | Lince | 46,299 | 0.8424 | 80.47 | 82.56 | 12.70 | 2,037.3 |
| 29 | 150113 | Jesus Maria | 74,873 | 0.8372 | 80.42 | 81.09 | 13.04 | 1,989.8 |
| 30 | 150120 | Magdalena Del Mar | 57,879 | 0.8339 | 80.46 | 79.65 | 13.00 | 1,986.3 |
| 27 | 150121 | Magdalena Vieja | 78,731 | 0.8337 | 80.47 | 82.38 | 13.18 | 1,936.2 |
| 26 | 150122 | Miraflores | 87,899 | 0.8326 | 80.31 | 77.78 | 13.97 | 1,925.8 |
| 23 | 150130 | San Borja | 106,585 | 0.8236 | 80.64 | 78.76 | 13.64 | 1,867.9 |
| 21 | 150136 | San Miguel | 146,886 | 0.8224 | 80.33 | 76.66 | 12.78 | 1,966.6 |
| 37 | 150104 | Barranco | 27,482 | 0.8208 | 80.15 | 78.35 | 12.59 | 1,956.6 |
| 25 | 150141 | Surquillo | 88,766 | 0.8171 | 80.22 | 79.58 | 12.30 | 1,940.5 |
| 28 | 150105 | Breña | 75,598 | 0.8121 | 79.98 | 78.95 | 12.91 | 1,868.7 |
| 10 | 150140 | Santiago de Surco | 359,777 | 0.8018 | 80.48 | 78.74 | 13.16 | 1,766.1 |
| 32 | 150134 | San Luis | 53,673 | 0.7933 | 81.52 | 80.70 | 11.78 | 1,769.7 |
| 33 | 150131 | San Isidro | 53,212 | 0.7888 | 80.35 | 78.47 | 13.86 | 1,641.7 |
| 14 | 150101 | Lima | 250,806 | 0.7647 | 80.24 | 77.96 | 12.01 | 1,633.8 |
| 9 | 150117 | Los Olivos | 363,988 | 0.7585 | 80.52 | 79.20 | 11.34 | 1,628.6 |
| 12 | 150108 | Chorrillos | 333,655 | 0.7584 | 79.83 | 76.77 | 11.46 | 1,662.8 |
| 43 | 150138 | Santa Maria Del Mar | 1,631 | 0.7467 | 79.06 | 64.03 | 10.54 | 1,849.2 |
| 2 | 150135 | San Martin de Porres | 739,416 | 0.7420 | 80.32 | 79.00 | 11.08 | 1,554.7 |
| 36 | 150107 | Chaclacayo | 43,756 | 0.7411 | 80.73 | 77.77 | 11.21 | 1,539.8 |
| 15 | 150137 | Santa Anita | 229,835 | 0.7347 | 80.70 | 76.48 | 10.52 | 1,571.8 |
| 20 | 150128 | Rimac | 156,760 | 0.7300 | 80.22 | 75.12 | 10.64 | 1,559.0 |
| 7 | 150133 | San Juan de Miraflores | 384,729 | 0.7290 | 80.51 | 76.91 | 10.36 | 1,551.1 |
| 41 | 150129 | San Bartolo | 8,667 | 0.7238 | 79.67 | 76.38 | 10.58 | 1,528.4 |
| 4 | 150110 | Comas | 530,000 | 0.7219 | 80.09 | 77.96 | 10.97 | 1,458.3 |
| 19 | 150115 | La Victoria | 156,888 | 0.7142 | 79.91 | 74.79 | 10.52 | 1,482.5 |
| 1 | 150132 | San Juan de Lurigancho | 1,150,285 | 0.7011 | 79.63 | 73.15 | 10.06 | 1,464.7 |
| 42 | 150127 | Punta Negra | 8,293 | 0.6998 | 76.10 | 67.49 | 10.59 | 1,568.9 |
| 5 | 150142 | Villa El Salvador | 459,161 | 0.6990 | 80.15 | 74.39 | 10.00 | 1,432.5 |
| 17 | 150111 | El Agustino | 203,380 | 0.6971 | 81.41 | 73.57 | 9.64 | 1,428.9 |
| 40 | 150126 | Punta Hermosa | 12,551 | 0.6960 | 77.13 | 67.90 | 10.14 | 1,549.3 |
| 24 | 150119 | Lurin | 95,909 | 0.6909 | 78.42 | 70.97 | 9.83 | 1,476.8 |
| 6 | 150143 | Villa Maria Del Triunfo | 452,660 | 0.6898 | 79.88 | 73.90 | 9.76 | 1,409.8 |
| 3 | 150103 | Ate | 684,922 | 0.6869 | 79.62 | 76.31 | 9.21 | 1,425.4 |
| 16 | 150112 | Independencia | 217,177 | 0.6853 | 80.04 | 76.32 | 8.82 | 1,443.3 |
| 13 | 150118 | Lurigancho | 255,144 | 0.6832 | 78.61 | 74.49 | 10.00 | 1,376.0 |
| 31 | 150102 | Ancon | 54,956 | 0.6689 | 77.66 | 72.12 | 9.34 | 1,393.0 |
| 8 | 150125 | Puente Piedra | 383,699 | 0.6633 | 79.15 | 73.19 | 9.63 | 1,289.5 |
| 38 | 150139 | Santa Rosa | 26,603 | 0.6606 | 77.16 | 67.62 | 9.92 | 1,349.6 |
| 11 | 150106 | Carabayllo | 356,854 | 0.6499 | 78.85 | 74.11 | 9.22 | 1,246.5 |
| 22 | 150123 | Pachacamac | 140,978 | 0.6463 | 77.52 | 70.89 | 9.28 | 1,279.2 |
| 34 | 150109 | Cieneguilla | 48,261 | 0.6372 | 77.29 | 69.64 | 9.02 | 1,265.0 |
| 39 | 150124 | Pucusana | 19,084 | 0.5989 | 77.01 | 66.79 | 9.32 | 1,062.3 |
| | **070100** | **Provincia Constitucional del CALLAO** | **1,044,457** | **0.6402** | **78.09** | **73.14** | **9.96** | **1,162.5** |
| 7 | 070105 | La Punta | 2,449 | 0.7527 | 81.23 | 69.27 | 12.94 | 1,556.7 |
| 4 | 070104 | La Perla | 58,026 | 0.7397 | 81.92 | 77.33 | 11.86 | 1,455.2 |
| 3 | 070102 | Bellavista | 70,075 | 0.7285 | 81.61 | 77.64 | 11.69 | 1,409.1 |
| 5 | 070103 | Carmen de La Legua Reynoso | 40,808 | 0.6764 | 80.94 | 73.92 | 10.40 | 1,257.8 |
| 1 | 070101 | Callao | 431,182 | 0.6762 | 81.00 | 75.83 | 10.62 | 1,224.7 |
| 6 | 070107 | Mi Perú | 31,589 | 0.6437 | 81.19 | 67.81 | 8.90 | 1,241.1 |
| 2 | 070106 | Ventanilla | 410,328 | 0.6003 | 79.16 | 69.09 | 9.57 | 995.7 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

Así, el primer grupo de distritos, el de mayor IDH en la provincia de Lima, tiene ubicación en el centro de la ciudad, son distritos cercanos al núcleo central original de la ciudad, y ha sido partícipe de su primera expansión. Predominaban aquí las casas residenciales y las urbanizaciones generadas en los alrededores de los años cincuenta del siglo pasado cuando el sector público y la empleocracia (clases medias) se asentaron en áreas de privilegio que eran además de escasa extensión. Allí, el crecimiento reciente es aceleradamente vertical, y se distribuye entre la sustitución de viviendas por locales empresariales o por departamentos de viviendas para la clase media emergente.

El segundo grupo, en el orden del IDH en la provincia de Lima, está conformado por los distritos antiguos –Lima, La Victoria Rímac, los denominados cuarteles desde el siglo XVIII- que en la primera mitad del siglo pasado conformaban casi toda la ciudad. Separados del núcleo central se hallaban otros mayormente agrícolas (o pesqueros en el caso de Chorrillos) que se convirtieron en distritos de expansión acelerada en las últimas décadas. Sus pobladores iniciales fueron inmigrantes igualmente emergentes, trabajadores del sector terciario en servicios personales y comercio. Casos típicos, en orden relativamente cronológico, son San Martín de Porres, El Agustino, Comas, San Luis, Santa Anita y Los Olivos, grupo que se completa con algunos balnearios. Este grupo es el de mayor volumen poblacional.

El tercer grupo es el más visiblemente afectado por la marginalidad de un crecimiento reciente, notoriamente influido por la migración originada por el terrorismo. Incluye al mayor de los distritos, San Juan de Lurigancho, pero también a los distritos grandes del extremo sur

**TABLA 12** **Segmentos distritales en Lima Metropolitana según el IDH 2019**

| ÁREA | Población | | Índice de Desarrollo Humano | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) | Años de educación (Poblac. 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | habitantes | % de Lima Metropolitana | IDH | años | % | años | N.S. mes |
| **LIMA METROPOLITANA 1/** | **10,233,002** | **100.0** | **0.7221** | **80.37** | **75.86** | **10.71** | **1,493.0** |
| **LIMA** | **9,188,545** | **89.8** | **0.7255** | **79.97** | **75.96** | **10.62** | **1,530.5** |
| Jesús María, Pueblo Libre, Magdalena del Mar, Lince, San Borja, Miraflores, San Miguel, Surquillo, Barranco, Santiago de Surco, La Molina, San Isidro | 1,289,227 | 12.6 | 0.8213 | 80.45 | 78.94 | 13.33 | 1,883.8 |
| Breña, Chaclacayo, Chorrillos, Comas, El Agustino, La Victoria, Lima, Los Olivos, Punta Negra, Rímac, San Bartolo, San Juan de Miraflores, San Luis, San Martin de Porres, Santa Anita, Santa María Del Mar | 3,541,074 | 34.6 | 0.7397 | 80.34 | 77.49 | 11.00 | 1,564.0 |
| Ate, Independencia, Lurín, San Juan de Lurigancho, Villa El Salvador, Villa María Del Triunfo | 3,060,114 | 29.9 | 0.6945 | 79.73 | 74.31 | 9.72 | 1,441.8 |
| Ancón, Carabayllo, Cieneguilla, Lurigancho, Pachacamac, Pucusana, Puente Piedra, Punta Hermosa, Santa Rosa | 1,298,130 | 12.7 | 0.6602 | 78.56 | 73.01 | 9.52 | 1,297.4 |
| **Provincia Constitucional del CALLAO** | **1,044,457** | **10.2** | **0.6402** | **78.09** | **73.14** | **9.96** | **1,162.5** |
| La Punta, La Perla, Bellavista | 130,550 | 1.3 | 0.7339 | 81.74 | 77.34 | 11.79 | 1,432.4 |
| Carmen de La Legua Reynoso, Mi Perú, Callao, Ventanilla | 913,907 | 8.9 | 0.6410 | 80.18 | 72.44 | 10.08 | 1,123.9 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.



**TABLA 13** **Ciudades del interior y distritos de Lima Metropolitana**

Según rangos de población del 2017

| POBLACIÓN | Ciudades del interior | Distritos de Lima Metropolitana |
|---|---|---|
| De más de 2 000 000 a/ | 1 | 0 |
| De 1 000 000 a 1 999 999 b/ | 1 | 1 |
| De 500 000 a 999 999 b/ | 2 | 3 |
| De 200 000 a 499 999 c/ | 12 | 11 |
| De 50 000 a 199 999 d/ | 21 | 19 |
| Total de 50 000 a más | 37 | 34 |

XXXX

(Villa María del Triunfo y Villa El Salvador, e incluso Lurín), además de Ate en el este e Independencia en el norte. Es un grupo de considerable población (cercana al 30 %) y de expansión constante.

El cuarto grupo, con menores niveles de IDH, es el más directamente afectado por los ingresos menores. Sin embargo, se caracteriza por ser muy superior -en términos del ingreso familiar per cápita- al promedio del país y al de cualquiera de los estratos de provincias distintas de Lima Metropolitana. Reúne a los distritos más periféricos de Lima, desde el punto de vista geográfico, a excepción de algunos balnearios costeros que, por su IDH, se hallan en los grupos anteriores. Este resulta ser el conjunto poblacional (12,2 % de Lima Metropolitana) con indicadores más bajos y, a la vez, el más alejado. El grupo está integrado por Lurigancho-Chosica, Carabayllo, Puente Piedra, Cieneguilla y Pachacamac, así como por un conjunto de balnearios costeros de reducida población: Punta Hermosa, Ancón, Santa Rosa y Pucusana.

Se tiene además -para completar Lima Metropolitana- a la Provincia Constitucional del Callao. En función del IDH, sus siete distritos se han dividido en dos grupos: La Punta, La Perla y Bellavista, más pequeños y relativamente privilegiados, y los de mayor importancia en volumen poblacional, pero también de mayor pobreza urbana: Callao, Carmen de la Legua Reynoso, Ventanilla y Mi Perú.

Visto en su conjunto, este ordenamiento describe a grandes rasgos el crecimiento poblacional de la capital: del centro hacia afuera, primero horizontal y luego vertical en el centro. Ha sido, fundamentalmente, un proceso frustrado por ausencia de recursos básicos para el acondicionamiento físico y la promoción humana, un crecimiento masivo a una velocidad mayor que la capacidad del Estado para atenderlo. En muchos casos, esto ha generado espacios altamente conflictivos, caóticos e incluso delincuenciales y violentos. Su mercado laboral se ha visto desnaturalizado por la intensidad del empleo informal. En suma, los problemas sociales y de convivencia afectan al conjunto de los grupos, pero son posiblemente más intensos y graves en los grupos inferiores.

¿El ordenamiento de la capital, o su ausencia, se traslada hacia el resto de la población del país?. ¿Es un proceso nacional?. En principio, es diverso. La extensión y comunidad de la escasez hace que algunos centros interiores padezcan también procesos inmigratorios y de urbanización; sin embargo, es obvio que para que ello suceda, deben existir centros poblados desde donde se emigra y los excedentes se trasladan. Algunas ciudades y centros menores han tenido o mantienen procesos de recepción, pero existen, a su vez, otros de menor intensidad en la recepción o sin ella. Existe también otro tipo de inmigrantes, dedicados a diversas actividades económicas, con recursos económicos más escasos, y ubicados en mercados de productos y empleo sustancialmente distintos. Estas historias y alternativas diferentes son patentizadas por la lectura provincial del IDH.

Un resultado, por demás ilustrativo, acerca de la estructura urbana que se ha configurado en el país a lo largo de décadas es la relación y proporciones existentes entre las ciudades del interior y los distritos de Lima Metropolitana: la semejanza entre ambas estructuras, medidas por el tamaño de población se hace evidente según lo muestra la Tabla 13.



# IDH POR ZONA URBANA RURAL

**Los grandes espacios urbanos han concentrado el desarrollo humano durante décadas.** Sin embargo, incluso en los espacios urbanos, la capacidad para proveer servicios básicos es disímil en el territorio.

Estas barreras han producido dinámicas sociales desde las bases. Territorios como Villa el Salvador nacieron como comunidades asentadas sobre la arena, han consolidado redes de soporte que les permiten hacer frente a sus problemas colectivos. **La Red de Mujeres JUSTA, apoyada por el PNUD, brinda soluciones a la amenaza sistémica de la violencia basada en género, lo que está permitiendo acelerar el desarrollo.**

## Estrato 2
## Las otras capitales: el segundo nivel centralista

En este punto es necesario recordar las características de los procesos migratorios y su relación con el desenvolvimiento económico. En términos demográficos elementales, la migración puede verse como un sistema de equilibrio de los recursos con que cuenta una población. Bajo el supuesto de imposibilidad de emigración, la población de un país se trasladará desde los espacios menores hacia aquellos mayores y mejores. Si existe la posibilidad, la población que pueda, emigrará del país. Esto último fue notorio para el Perú en los años 80 y 90 del siglo pasado.

El proceso resultante puede ser mejor comprendido a partir del modelo de Todaro[20]. La población que emigra suele ser la de mayores capacidades en su lugar de origen, pero presenta menores capacidades en el lugar de llegada. Con ello se configura una situación no deseada: las áreas abandonadas pierden a las poblaciones que deberían impulsar su desarrollo y, en las de llegada, el proceso migratorio plantea desafíos problemáticos. Si el proceso es precipitado y excede los recursos necesarios para satisfacer medianamente a los migrantes, tienden a disminuir el precio del trabajo en estos lugares de recepción, y luego se conforman sus propios costos y sistemas de sobrevivencia para residir y tratar de progresar. Es un fenómeno bastante conocido en el último siglo de América Latina.

Sin embargo, no todas las personas tienen el mismo nivel de ingresos y de patrimonio en un imaginario punto de partida. De manera que, aunque se encuentren sujetos a los mismos acontecimientos y estímulos, se desplazarán con diferente prontitud y a diferentes distancias. Esta es la base explicativa de la migración escalonada. Hay quienes emigran, con familiares o solos, tempranamente; otros, en sus respectivos periodos, se dirigen hacia la capital nacional, la departamental, provincial, o distrital e incluso -para los más aislados- a pueblos cercanos y de manera temporal. Este es un fenómeno conocido y en cada lugar ha configurado un determinado perfil de la geografía humana. A continuación se verá cómo este proceso se ha verificado en las condiciones concretas del Perú y, al final, ha desembocado en la distribución territorial del desarrollo humano que ahora se conoce.

En el caso de la migración interna en el Perú, el punto de partida se sitúa en los años 40 del siglo pasado, con la inmigración a Lima. En ese momento inicial existía una especie de equilibrio entre las principales provincias y Lima, todas ellas lentas receptoras de migrantes. Sin embargo, la explosión demográfica –el alto crecimiento de los nacimientos y la paralela disminución de la mortalidad– creó un desbalance en las poblaciones de dominante producción agrícola. La creciente población no pudo mantenerse con el bajo producto agrícola, lo cual impulsó una relocalización de la fuerza laboral. Adicionalmente se dieron caídas en actividades agrarias y costeras –principalmente en algodón y azúcar– que se mantenían como fuentes de trabajo. Solamente un efímero boom pesquero a mediados del pasado siglo crea una ciudad en el puerto de Chimbote. Más recientemente, desde hace dos décadas, se impulsa una agricultura exportadora costeña con nuevos productos. Ninguno de estos fenómenos, sin embargo, tiene ni lejanamente las dimensiones económicas del centralismo limeño. Por su parte, la agricultura y ganadería de la sierra, mantienen sobre todo en la sierra, sus condiciones generales de atraso, a pesar de algunos programas estatales aplicados en las últimas décadas que, sin embargo, no han mostrado la eficacia y continuidad que cabía esperar. Lo propio puede decirse del retraso de la selva, poco conectada con el resto del país a pesar de sus enormes recursos y potencialidades, unos explotados desde antes, como el petróleo, y otros aún por explotar legalmente como la madera.

20 El modelo clásico de Todaro describe esta dinámica: las poblaciones se trasladan desde los puntos de menores ingresos hacia los de mayores en función de este diferencial de ingresos, de la posibilidad de encontrar trabajo y de los costos de ese traslado. Se notará que el desarrollo urbano precipita el proceso si se incrementa la oferta en el mercado laboral local, si son elevadas las diferencias de ingresos y si las vías de comunicación facilitan y abaratan el traslado.



**TABLA 14** IDH 2019 - Estrato 2: Provincias con población de 300,000 a 1,000,000 de habitantes según regiones naturales

| Nro. | UBIGEO | DEPARTAMENTO | Provincia | Número de Distritos | Población | Índice de Desarrollo Humano | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) | Años de educación (Poblac. 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | habitantes | IDH | años | % | años | N.S. mes |
| **COSTA** | | | | | | | | | | |
| 1 | 130100 | LA LIBERTAD | Trujillo | 11 | 1,021,619 | 0.6399 | 79.35 | 68.70 | 10.04 | 1,164.2 |
| 5 | 110100 | ICA | Ica | 14 | 391,502 | 0.6397 | 79.76 | 77.83 | 10.73 | 1,045.3 |
| 4 | 021800 | ANCASH | Santa | 9 | 443,566 | 0.6152 | 78.70 | 70.52 | 9.58 | 1,066.8 |
| 7 | 230100 | TACNA | Tacna | 11 | 326,373 | 0.6079 | 76.69 | 73.56 | 10.36 | 1,000.3 |
| 3 | 140100 | LAMBAYEQUE | Chiclayo | 20 | 851,583 | 0.5782 | 80.50 | 73.78 | 9.55 | 846.6 |
| 2 | 200100 | PIURA | Piura | 10 | 855,792 | 0.5689 | 78.97 | 66.63 | 8.97 | 904.9 |
| 6 | 200600 | PIURA | Sullana | 8 | 328,441 | 0.5422 | 79.83 | 68.18 | 8.39 | 799.2 |
| 8 | 140300 | LAMBAYEQUE | Lambayeque | 12 | 309,056 | 0.4776 | 75.59 | 60.11 | 7.33 | 693.1 |
| **SIERRA** | | | | | | | | | | |
| 1 | 040100 | AREQUIPA | Arequipa | 29 | 1,061,359 | 0.6693 | 78.30 | 79.37 | 11.08 | 1,190.5 |
| 3 | 080100 | CUSCO | Cusco | 8 | 484,949 | 0.6653 | 76.70 | 80.35 | 11.11 | 1,195.5 |
| 2 | 120100 | JUNIN | Huancayo | 28 | 532,996 | 0.5761 | 72.65 | 75.39 | 10.09 | 929.7 |
| 5 | 211100 | PUNO | San Román | 5 | 312,958 | 0.5586 | 73.61 | 78.50 | 9.82 | 831.5 |
| 4 | 060100 | CAJAMARCA | Cajamarca | 12 | 394,885 | 0.5354 | 74.36 | 66.17 | 7.99 | 891.4 |
| 7 | 100100 | HUANUCO | Huánuco | 13 | 310,899 | 0.5287 | 74.75 | 67.40 | 8.26 | 828.5 |
| 6 | 050100 | AYACUCHO | Huamanga | 16 | 311,497 | 0.4894 | 70.72 | 69.26 | 8.76 | 685.9 |
| **SELVA** | | | | | | | | | | |
| 1 | 160100 | LORETO | Maynas | 11 | 524,437 | 0.5638 | 74.19 | 55.67 | 10.03 | 983.6 |
| 2 | 250100 | UCAYALI | Coronel Portillo | 7 | 368,063 | 0.5235 | 73.40 | 55.51 | 8.93 | 865.5 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

En términos de volumen de la población, Arequipa, la segunda provincia del Perú, es aproximadamente la décima parte de Lima Metropolitana. Más aún, tratándose de una provincia de 29 distritos, se equipara en número de habitantes con el distrito limeño más grande: San Juan de Lurigancho. En ambos casos se supera ligeramente el millón de habitantes.

Bajo el lente del IDH, las diferencias entre la ciudad de Arequipa y San Juan de Lurigancho tienen también una significativa expresión. Por un lado, Arequipa alcanza un IDH casi similar (0.69 frente a 0.70 del distrito limeño) pero existen diferencias de ingreso ya notorias (1190 soles versus 1465 de ingreso familiar per cápita mensual, respectivamente). Por otro lado, la provincia de Arequipa tiene mejores indicadores de educación, lo que compensa su menor ingreso y ligeramente su menor esperanza de vida al nacimiento.

Respecto de Lima, las provincias del segundo estrato de IDH (Tabla 14) no solamente son muy lejanas en población, sino también en IDH: el grupo más bajo de distritos en Lima o Callao es superior en desarrollo humano al más elevado resultado de estas capitales y ciudades importantes del estrato 2. Lo cierto es que en esta diferencia de IDH pesa mucho el desnivel de ingresos en favor de Lima; no obstante, debe tenerse en cuenta que esta comparación está obviando el hecho fundamental de que el costo de vida en la capital es más elevado que en casi toda la república, salvo en algunos poblados afectados por la presencia cercana de centros mineros o petroleros.

En este sentido, se aprecia que en el estrato 2 de capitales importantes y provincias relativamente grandes, se mantienen las antiguas provincias "equilibrantes": en la costa, Trujillo, Chiclayo y Piura; en la sierra, Arequipa, Huancayo y Cusco (reforzado recientemente por la expansión turística); y en la selva, Iquitos y Pucallpa.

Las novedades históricas en el estrato 2 son también previsibles. En la costa, Ica destaca por ser la más diversificada;

Las formas de vinculación del país con el medio global, ha frenando el crecimiento de los espacios regionales.

Tacna, por el comercio y turismo con Chile; Santa (Chimbote), por la pesca; Sullana como nuevo partícipe de las exportaciones agrarias) y Lambayeque, prácticamente integrado a Chiclayo. En la sierra, lo "nuevo" es Juliaca (San Román), que está ubicada en la frontera con Bolivia -aunque geográficamente ya integrada, con la capital provincial de Puno- y que cuenta con alto nivel de actividad comercial y, en cierta medida, manufacturera; y el departamento de Cajamarca, el que actualmente presenta deterioro agropecuario y es actor de un conflicto minero.

Estas provincias poseen un entorno agrícola y, en algunos casos, pesquero. En diferentes grados, sin embargo, han pasado a contar con una alta composición terciaria: actúan como intermediarios desde Lima y Callao o hacia esas zonas, y abastecen de productos alimenticios e insumos; para ello, demandan productos elaborados de consumo básico e intermedio, y también son usuarios de los servicios financieros y empresariales. Finalmente, tienen sus propios mercados internos -de dimensión variada- y sus excedentes que provienen de actividades informales.

A modo de síntesis, puede afirmarse que las características encontradas en el estrato 2 de las provincias son funcionales en el contexto de desigualdad y centralismo. Esto, sumado a las propias formas de vinculación del país con el medio global, ha venido frenando el crecimiento de los espacios regionales. Los factores internos y externos del país, capaces de impulsar el dinamismo, no se reproducen simétricamente en los espacios regionales; por el contrario, tienen efectos singulares y, por lo general, poco favorables al desarrollo interno. Estos son los desafíos del desarrollo y de las estrategias para lograrlo.

## Estrato 3
## El tercer nivel: emergencias y posibilidades.

En términos de población, aquí se ubican las provincias que, más por su pasado que por nuevos impulsos de crecimiento, intentan sobrepasar la "barrera" de los 300,000 habitantes. Es decir, para expresarlo en términos limeños y con cifras del censo 2017, algo así como el distrito de Chorrillos (315,000) y menos que el reciente de Los Olivos (325,000).

Los 50,000 habitantes que se consideran el límite inferior de la población provincial de este estrato -siguiendo las analogías- son un número menor a la población que, según el censo de 2017, tenía el distrito limeño de Lince (55,000). No obstante, hay que reparar en que una población -aparentemente confinada en un espacio central urbano, denso y cerrado- adquiere una elevada importancia cuando se ubica en espacios abiertos, sin servicios básicos, con un territorio extenso y quebrado, que debe ser dominado por el esfuerzo de los pobladores, especialmente residentes en la sierra o en la selva.

No obstante, en conjunto, es este el estrato más numeroso y variado, pues incluye un tercio de la población nacional en 102 provincias de las 196 del país. La dispersión del IDH es más notable: en la costa se hace presente desde 0.6858 en Ilo (Moquegua) hasta 0.4230 en Ferreñafe (Lambayeque); en la sierra se observa desde 0.6541 en Mariscal Nieto (Moquegua) hasta 0.2496 en Ayabaca (Piura); y en la selva, el rango del IDH va de 0.6185 en Tambopata (Madre de Dios) hasta a 0.2535 en Condorcanqui (Amazonas) (Tabla 15).

Esta variedad se corresponde con las características del estrato, que vale la pena examinar. Una primera se refiere a que ubicamos aquí a todas las capitales departamentales que no están en el estrato anterior. En la costa, Tumbes; en la sierra, Huaraz (desplazada en importancia por Chimbote), Pasco, Huánuco, Abancay, Huamanga y Huancavelica; y en la selva, San Martín, Tambopata (Madre de Dios) y Chachapoyas (Amazonas). Como es esperable, se trata de capitales de departamentos con alto nivel de pobreza, que no han tenido suficientes impulsos productivos capaces de acelerar su poblamiento y mejorar sus ingresos y nivel educativo.

Un segundo grupo lo conforman provincias vecinas a centros urbanos de importancia, con los cuales se integran en un espacio geoeconómico común. Tal es el caso de todas las provincias costeras vecinas a Lima, que encabezan el ranking de desarrollo humano en el estrato. Estas son Camaná e Islay –puerto de Molllendo– en Arequipa; Pacasmayo, Ascope, Chepén y Virú en La Libertad; y Lambayeque y Ferreñafe en Chiclayo. También se ubican en este grupo provincias vecinas de otra muy grande, como Casma, vecina a Chimbote.

En las provincias serranas, las vecindades que generan beneficios se dan en el caso de Caylloma respecto de Arequipa, Urubamba en relación con Cusco (también otras provincias de este valle, como Calca y Canchis), o Huarochirí con respecto a Lima y Chupaca frente a Huancayo. Un caso particular e importante está relacionado con todas las provincias de Ica: se trata de un departamento con varios valles y con una economía diversificada, que favorece una relativa prosperidad. Similar es la situación de las provincias en los alrededores de Trujillo y Chiclayo. También debe mencionarse aquí el complejo de provincias alrededor del lago Titicaca en Puno: El Collao, Chucuito, Huancané, Azángaro y Melgar (estas dos últimas más alejadas del lago, pero cercanas a San Román y su capital Juliaca, de creciente dinamismo). La selva, por su parte, no tiene estas

**TABLA 15** **IDH 2019 - Estrato 3: Provincias con población de 50,000 a menos de 300,000 habitantes según regiones naturales**

| Nro. | UBIGEO | DEPARTAMENTO | Provincia | Número de Distritos | Población | Índice de Desarrollo Humano | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) | Años de educación (Poblac. 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | habitantes | IDH | años | % | años | N.S. mes |
| | | | | | **COSTA** | | | | | |
| 17 | 180300 | MOQUEGUA | Ilo | 3 | 73,895 | 0.6858 | 78.07 | 72.65 | 10.77 | 1,361.7 |
| 1 | 150500 | LIMA | Cañete | 16 | 253,014 | 0.6846 | 80.03 | 80.14 | 9.73 | 1,323.9 |
| 2 | 150800 | LIMA | Huaura | 12 | 233,097 | 0.6510 | 77.53 | 71.79 | 10.26 | 1,222.4 |
| 4 | 150600 | LIMA | Huaral | 12 | 197,263 | 0.6322 | 79.88 | 69.83 | 8.79 | 1,196.3 |
| 21 | 040700 | AREQUIPA | Islay | 6 | 50,990 | 0.6309 | 76.69 | 75.91 | 9.65 | 1,144.7 |
| 6 | 150200 | LIMA | Barranca | 5 | 152,274 | 0.6307 | 81.31 | 69.99 | 8.89 | 1,150.1 |
| 19 | 040200 | AREQUIPA | Camaná | 8 | 61,170 | 0.6241 | 82.29 | 71.54 | 9.28 | 1,057.1 |
| 18 | 110300 | ICA | Nazca | 5 | 63,046 | 0.6126 | 80.47 | 71.07 | 9.97 | 993.5 |
| 5 | 240100 | TUMBES | Tumbes | 6 | 163,070 | 0.5901 | 77.09 | 70.95 | 9.37 | 984.1 |
| 3 | 110200 | ICA | Chincha | 11 | 232,568 | 0.5883 | 80.73 | 67.78 | 9.74 | 912.7 |
| 12 | 130200 | LA LIBERTAD | Ascope | 8 | 119,731 | 0.5849 | 77.78 | 69.61 | 8.76 | 995.3 |
| 10 | 200700 | PIURA | Talara | 6 | 133,506 | 0.5845 | 77.23 | 66.68 | 9.58 | 970.7 |
| 13 | 130700 | LA LIBERTAD | Pacasmayo | 5 | 104,900 | 0.5792 | 81.45 | 68.65 | 8.46 | 932.2 |
| 8 | 110500 | ICA | Pisco | 8 | 145,321 | 0.5741 | 75.99 | 71.19 | 9.73 | 905.3 |
| 15 | 130400 | LA LIBERTAD | Chepén | 3 | 87,631 | 0.5587 | 78.72 | 67.82 | 7.89 | 925.0 |
| 22 | 020800 | ANCASH | Casma | 4 | 50,567 | 0.5573 | 78.62 | 61.55 | 7.87 | 965.5 |
| 9 | 200500 | PIURA | Paita | 7 | 138,372 | 0.5477 | 80.20 | 62.51 | 7.85 | 888.0 |
| 20 | 240300 | TUMBES | Zarumilla | 4 | 54,684 | 0.5091 | 72.10 | 62.94 | 8.21 | 812.2 |
| 11 | 131200 | LA LIBERTAD | Virú | 3 | 121,820 | 0.5002 | 77.26 | 49.80 | 6.51 | 906.6 |
| 16 | 200800 | PIURA | Sechura | 6 | 83,527 | 0.4673 | 72.53 | 58.09 | 7.24 | 708.0 |
| 7 | 200400 | PIURA | Morropón | 10 | 148,905 | 0.4319 | 74.50 | 58.88 | 6.04 | 608.9 |
| 14 | 140200 | LAMBAYEQUE | Ferreñafe | 6 | 103.628 | 0.4230 | 71.45 | 54.17 | 7.34 | 559.5 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

## TABLA 15 — Continuación Tabla 15 - Estrato 3

| Nro. | UBIGEO | DEPARTAMENTO | Provincia | Número de Distritos | Población (habitantes) | Indice de Desarrollo Humano (IDH) | Esperanza de vida al nacer (años) | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) (%) | Años de educación (Poblac. 25 y más) (años) | Ingreso familiar per cápita (N.S. mes) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **SIERRA** | | | | | | | | | | |
| 26 | 180100 | MOQUEGUA | Mariscal Nieto | 6 | 85,938 | 0.6932 | 77.75 | 74.46 | 10.42 | 1,424.7 |
| 17 | 040500 | AREQUIPA | Caylloma | 20 | 102,115 | 0.5888 | 78.94 | 66.47 | 8.38 | 1,043.7 |
| 2 | 020100 | ANCASH | Huaraz | 12 | 169,780 | 0.5625 | 74.78 | 70.55 | 9.28 | 902.7 |
| 32 | 150700 | LIMA | Huarochirí | 32 | 75,144 | 0.5519 | 72.75 | 64.66 | 9.07 | 940.3 |
| 7 | 190100 | PASCO | Pasco | 13 | 142,543 | 0.5455 | 74.64 | 79.28 | 9.75 | 761.0 |
| 1 | 210100 | PUNO | Puno | 15 | 240,640 | 0.5426 | 70.38 | 77.93 | 9.48 | 836.6 |
| 38 | 081300 | CUSCO | Urubamba | 7 | 64,803 | 0.5380 | 76.80 | 70.70 | 8.13 | 827.0 |
| 16 | 030100 | APURIMAC | Abancay | 9 | 102,554 | 0.5213 | 72.29 | 74.04 | 8.74 | 771.4 |
| 49 | 120900 | JUNIN | Chupaca | 9 | 52,647 | 0.5103 | 72.31 | 67.88 | 8.50 | 768.7 |
| 33 | 120400 | JUNIN | Jauja | 34 | 74,942 | 0.5006 | 71.09 | 67.30 | 8.47 | 751.3 |
| 43 | 211000 | PUNO | San Antonio de Putina | 5 | 59,769 | 0.4999 | 63.83 | 70.96 | 7.18 | 952.3 |
| 22 | 120700 | JUNIN | Tarma | 9 | 93,037 | 0.4775 | 74.21 | 63.31 | 7.63 | 676.8 |
| 18 | 080600 | CUSCO | Canchis | 8 | 97,607 | 0.4682 | 75.81 | 69.10 | 7.46 | 604.5 |
| 40 | 080800 | CUSCO | Espinar | 8 | 63,483 | 0.4634 | 68.42 | 72.33 | 6.97 | 695.0 |
| 51 | 120200 | JUNIN | Concepción | 15 | 51,990 | 0.4539 | 72.23 | 61.50 | 7.70 | 614.2 |
| 3 | 080900 | CUSCO | La Convención | 14 | 160,093 | 0.4505 | 75.97 | 60.91 | 7.12 | 590.4 |
| 36 | 210800 | PUNO | Melgar | 9 | 69,085 | 0.4294 | 72.55 | 70.43 | 7.31 | 506.2 |
| 19 | 190300 | PASCO | Oxapampa | 8 | 96,953 | 0.4278 | 70.32 | 47.64 | 7.15 | 638.2 |
| 9 | 090100 | HUANCAVELICA | Huancavelica | 19 | 138,608 | 0.4265 | 67.23 | 65.94 | 7.40 | 567.9 |
| 41 | 050600 | AYACUCHO | Lucanas | 21 | 61,133 | 0.4254 | 68.27 | 61.89 | 6.93 | 591.8 |
| 44 | 021000 | ANCASH | Huari | 16 | 59,144 | 0.4241 | 75.31 | 50.11 | 6.80 | 569.1 |
| 4 | 030200 | APURIMAC | Andahuaylas | 20 | 158,685 | 0.4219 | 76.05 | 69.88 | 6.24 | 500.5 |
| 52 | 021200 | ANCASH | Huaylas | 10 | 51,398 | 0.4056 | 79.62 | 44.37 | 5.61 | 558.6 |
| 46 | 080300 | CUSCO | Anta | 9 | 53,885 | 0.3945 | 74.59 | 62.93 | 6.49 | 436.9 |
| 27 | 130800 | LA LIBERTAD | Pataz | 13 | 85,885 | 0.3929 | 75.08 | 43.46 | 5.71 | 552.3 |
| 15 | 050400 | AYACUCHO | Huanta | 12 | 107,062 | 0.3895 | 74.74 | 59.49 | 6.01 | 453.5 |
| 35 | 080400 | CUSCO | Calca | 8 | 70,888 | 0.3893 | 73.15 | 58.72 | 6.11 | 464.2 |
| 34 | 210500 | PUNO | El Collao | 5 | 71,415 | 0.3793 | 78.38 | 73.23 | 6.85 | 331.4 |
| 39 | 100500 | HUANUCO | Huamalies | 11 | 64,726 | 0.3781 | 74.56 | 49.46 | 5.59 | 478.5 |
| 53 | 030500 | APURIMAC | Cotabambas | 6 | 51,253 | 0.3721 | 71.96 | 71.69 | 5.67 | 402.1 |
| 54 | 190200 | PASCO | Daniel A. Carrión | 8 | 50,931 | 0.3700 | 72.32 | 81.51 | 7.93 | 301.8 |
| 20 | 060700 | CAJAMARCA | Hualgayoc | 3 | 94,960 | 0.3693 | 76.97 | 54.60 | 4.38 | 490.0 |
| 21 | 090700 | HUANCAVELICA | Tayacaja | 21 | 93,219 | 0.3639 | 71.61 | 58.42 | 5.39 | 433.0 |
| 6 | 060400 | CAJAMARCA | Chota | 19 | 143,476 | 0.3605 | 72.21 | 53.30 | 4.93 | 463.2 |
| 8 | 060900 | CAJAMARCA | San Ignacio | 7 | 139,859 | 0.3597 | 75.59 | 47.54 | 5.35 | 429.5 |
| 12 | 060600 | CAJAMARCA | Cutervo | 15 | 124,258 | 0.3548 | 76.32 | 47.57 | 4.89 | 434.9 |
| 45 | 131000 | LA LIBERTAD | Santiago de Chuco | 8 | 55,869 | 0.3524 | 76.96 | 43.52 | 5.51 | 404.6 |
| 30 | 060200 | CAJAMARCA | Cajabamba | 4 | 78,820 | 0.3504 | 77.69 | 41.00 | 4.68 | 453.8 |
| 24 | 081200 | CUSCO | Quispicanchi | 12 | 88,405 | 0.3466 | 65.53 | 60.42 | 5.45 | 420.8 |
| 10 | 210400 | PUNO | Chucuito | 7 | 130,860 | 0.3452 | 73.84 | 71.52 | 7.20 | 273.9 |
| 50 | 030600 | APURIMAC | Chincheros | 11 | 52,468 | 0.3443 | 70.38 | 63.33 | 5.58 | 358.9 |
| 23 | 210300 | PUNO | Carabaya | 10 | 92,803 | 0.3404 | 66.05 | 65.58 | 5.92 | 360.8 |
| 31 | 080700 | CUSCO | Chumbivilcas | 8 | 75,401 | 0.3372 | 68.76 | 58.09 | 5.01 | 392.8 |
| 47 | 022000 | ANCASH | Yungay | 8 | 53,884 | 0.3358 | 72.03 | 47.48 | 5.01 | 398.3 |
| 28 | 050500 | AYACUCHO | La Mar | 11 | 84,626 | 0.3326 | 77.48 | 51.86 | 4.98 | 339.1 |
| 42 | 090300 | HUANCAVELICA | Angaraes | 12 | 60,491 | 0.3259 | 72.21 | 52.95 | 5.44 | 329.2 |
| 25 | 060300 | CAJAMARCA | Celendín | 12 | 87,844 | 0.3230 | 71.90 | 47.82 | 4.88 | 364.9 |
| 14 | 210200 | PUNO | Azángaro | 15 | 115,953 | 0.3191 | 67.49 | 67.22 | 6.35 | 278.8 |
| 48 | 210600 | PUNO | Huancané | 8 | 53,009 | 0.3176 | 71.38 | 68.09 | 6.10 | 259.9 |
| 37 | 090200 | HUANCAVELICA | Acobamba | 8 | 65,465 | 0.3087 | 74.95 | 58.46 | 5.16 | 269.4 |
| 5 | 130900 | LA LIBERTAD | Sánchez Carrión | 8 | 157,502 | 0.2863 | 75.28 | 43.51 | 3.93 | 305.0 |
| 29 | 130600 | LA LIBERTAD | Otuzco | 10 | 83,748 | 0.2783 | 75.51 | 39.34 | 4.37 | 271.5 |
| 13 | 200300 | PIURA | Huancabamba | 8 | 117,387 | 0.2648 | 65.87 | 50.51 | 4.55 | 250.0 |
| 11 | 200200 | PIURA | Ayabaca | 10 | 129,529 | 0.2498 | 68.10 | 39.14 | 4.42 | 234.2 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.



## TABLA 15 — Continuación Tabla 15 - Estrato 3

| Nro. | UBIGEO | DEPARTAMENTO | Provincia | Número de Distritos | Población (habitantes) | Indice de Desarrollo Humano (IDH) | Esperanza de vida al nacer (años) | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) (%) | Años de educación (Poblac. 25 y más) (años) | Ingreso familiar per cápita (N.S. mes) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **SELVA** | | | | | | | | | | |
| 9 | 170100 | MADRE DE DIOS | Tambopata | 4 | 113,293 | 0.6185 | 73.02 | 65.37 | 9.64 | 1,248.1 |
| 2 | 220900 | SAN MARTIN | San Martín | 14 | 195,848 | 0.6075 | 72.53 | 70.56 | 9.30 | 1,177.6 |
| 23 | 010100 | AMAZONAS | Chachapoyas | 21 | 55,807 | 0.5427 | 72.32 | 67.04 | 8.19 | 944.6 |
| 18 | 221000 | SAN MARTIN | Tocache | 5 | 62,310 | 0.5056 | 69.63 | 57.46 | 7.18 | 952.8 |
| 5 | 100600 | HUANUCO | Leoncio Prado | 10 | 146,278 | 0.5000 | 73.24 | 58.14 | 7.73 | 812.5 |
| 4 | 060800 | CAJAMARCA | Jaén | 12 | 187,368 | 0.4944 | 75.51 | 56.16 | 7.08 | 809.4 |
| 6 | 220100 | SAN MARTIN | Moyobamba | 6 | 143,705 | 0.4883 | 73.22 | 55.61 | 6.90 | 833.5 |
| 3 | 120300 | JUNIN | Chanchamayo | 6 | 192,640 | 0.4786 | 75.47 | 57.99 | 7.49 | 701.6 |
| 10 | 010700 | AMAZONAS | Utcubamba | 7 | 108,204 | 0.4701 | 71.49 | 58.85 | 5.99 | 827.9 |
| 7 | 220800 | SAN MARTIN | Rioja | 9 | 134,216 | 0.4684 | 73.60 | 51.82 | 6.27 | 809.1 |
| 12 | 010200 | AMAZONAS | Bagua | 6 | 70,180 | 0.4610 | 73.68 | 49.38 | 7.04 | 732.5 |
| 26 | 220600 | SAN MARTIN | Mariscal Cáceres | 5 | 50,746 | 0.4468 | 71.54 | 46.49 | 6.67 | 744.6 |
| 21 | 250300 | UCAYALI | Padre Abad | 5 | 56,940 | 0.4386 | 78.07 | 44.60 | 6.57 | 642.3 |
| 8 | 160200 | LORETO | Alto Amazonas | 6 | 125,263 | 0.4358 | 74.25 | 35.59 | 8.06 | 662.4 |
| 20 | 220200 | SAN MARTIN | Bellavista | 6 | 58,453 | 0.4195 | 71.04 | 41.73 | 5.82 | 725.3 |
| 19 | 211200 | PUNO | Sandia | 10 | 59,821 | 0.4077 | 73.05 | 67.79 | 6.63 | 469.4 |
| 16 | 160600 | LORETO | Ucayali | 6 | 66,480 | 0.4001 | 70.19 | 42.03 | 7.01 | 568.4 |
| 1 | 120600 | JUNIN | Satipo | 9 | 273,479 | 0.3938 | 74.02 | 51.30 | 6.79 | 469.3 |
| 13 | 160500 | LORETO | Requena | 11 | 69,622 | 0.3774 | 75.04 | 36.48 | 6.79 | 478.9 |
| 11 | 220500 | SAN MARTIN | Lamas | 11 | 82,744 | 0.3643 | 71.14 | 44.39 | 5.30 | 503.8 |
| 15 | 160300 | LORETO | Loreto | 5 | 67,392 | 0.3635 | 71.94 | 35.41 | 6.07 | 498.8 |
| 14 | 160400 | LORETO | Mariscal Ramón Castilla | 4 | 67,488 | 0.3516 | 69.33 | 30.98 | 6.07 | 510.3 |
| 25 | 250200 | UCAYALI | Atalaya | 4 | 51,578 | 0.3264 | 60.88 | 28.23 | 6.15 | 522.3 |
| 22 | 160700 | LORETO | Datem del Marañón | 6 | 56,099 | 0.3198 | 76.52 | 22.78 | 5.56 | 417.5 |
| 17 | 100800 | HUÁNUCO | Pachitea | 4 | 63,004 | 0.2731 | 71.86 | 36.66 | 3.35 | 356.4 |
| 24 | 010400 | AMAZONAS | Condorcanqui | 3 | 51,594 | 0.2535 | 66.22 | 33.96 | 5.53 | 230.7 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

asociaciones provinciales, ya que sus poblaciones se hallan aisladas y vinculadas a ríos, de manera que buscan progresar con la relativa "autonomía" que les da este aislamiento.

También hay un grupo de provincias que pueden denominarse emergentes, porque se ha producido una mejora de su situación a partir de recursos naturales propios, como en el caso visible de la minería, pero también de la producción agropecuaria y artesanal asociada. Entre estas provincias -de las que puede decirse que brillan con luz propia- se encuentran Mariscal Nieto e Ilo de Moquegua que destacan por su minería y refinería. También sobresalen por su industria minera –incluso con importantes producciones informales- Caylloma (Arequipa); Espinar (Cusco); Cotabambas (Apurímac); Pataz, Otuzco y Santiago de Chuco (La Libertad); así como Mariscal Ramón Castilla (Loreto) y Talara (Piura) por la explotación del petróleo. En otro grupo, con fuerte predominancia agropecuaria, están las provincias azucareras de la costa ya mencionadas (especialmente, en Lambayeque y La Libertad). En la sierra, Jauja, Tarma y Concepción (Junín); La Convención (Cusco); Andahuaylas (Apurímac); Huanta (Ayacucho); Oxapampa (Cerro en Pasco), y prácticamente todas las provincias de Cajamarca. En la selva, Alto Amazonas -que contiene a Yurimaguas- y Requena (Loreto). En términos generales, todas las demás provincias de este estrato pueden formar parte del conjunto de las provincias emergentes.

Este grupo multiforme, que ocupa el terreno medio del rango de los IDH (salvo las provincias que se encuentran al final de la lista de la sierra, que tienen valores muy bajos), es la reserva de la economía

nacional por varias razones. La primera -y la más importante- es que su desarrollo económico no necesariamente se suma al esquema centralista ni depende de él. Especialmente en la costa, sus provincias se hallan integradas a los circuitos económicos internacionales y también las mineras en la sierra, que exportan minerales sin refinar. Se trata, definitivamente, de un grupo con perspectivas esperanzadoras, que incluye a las provincias que han venido sosteniendo las cadenas de la exportación no tradicional, y han demostrado poseer capacidades de articulación productiva y de adaptabilidad a la demanda interna y a la externa.

Una segunda razón para poner atención en estas provincias es que su agricultura no solo produce alimentos para los grandes centros, sino que, actualmente, atiende demandas del exterior. Otro punto a favor, es la concentración de importantes potencialidades mineras, plantas medicinales, riqueza forestal, artesanía y turismo, actividades que son ya visibles y que, en algunos casos, se explotan de manera informal, ilegal, o insuficiente.

La mayor potencialidad, sin embargo, es la posible transformación de sus más importantes y evidentes recursos. Un urgente plan nacional de empleo podría centrarse, por ejemplo, en el refinamiento minero y de petróleo, así como en su aprovechamiento en la siderurgia o petroquímica; en la explotación y aserrería de la madera en el bosque amazónico; en el cultivo de peces y crustáceos y en la propia pesca y conservería de consumo humano; en la generación de la industria farmacéutica, que aproveche la biodiversidad existente, etc. Todas son posibilidades atrayentes que residen en estas provincias y son parte de la larga lista de opciones de generación de valor agregado que el país aún no logra consolidar a pesar de la promisoria experiencia de países vecinos.

21 Una consideración similar se ha empleado al analizar en este Informe el IDH distrital: la región natural y el piso altitudinal en el que se ubican los distritos muestran una asociación importante con el respectivo nivel del IDH.

## Estrato 4
## Provincias de menor desarrollo humano y menor población

El estrato final de provincias es el que tiene los menores valores de IDH en cada región natural. Destacamos que el ordenamiento de los IDH se hace al interior de las regiones porque, aunque se mantengan volúmenes semejantes de población para construir los tres estratos (sin contar Lima Metropolitana), ello no quiere decir que se obtengan niveles similares en el IDH. Menos aún en el caso de las provincias ubicadas en el fondo de la escala de volumen poblacional. En el estrato 4 se hallan 75 provincias –con un promedio de IDH de 0.3554– las cuales agrupan a 1,841,000 habitantes. Los departamentos que aportan más de la mitad de sus respectivas provincias a este estrato (recuérdese que está formado por provincias de menos de 50,000 habitantes) son Ancash, Ayacucho, Huánuco, Madre de Dios y Tacna.

Del total del estrato, solamente 5 son provincias de costa, que representan el 73 % de la población, pero su IDH promedio (0.543) es el más alto del estrato (Tabla 10). En la sierra, en cambio, las 58 provincias que lo conforman son casi el 75 % de la población y con el menor IDH promedio del estrato (0.379). La selva ocupa una posición intermedia con 12 provincias, que equivale al 18 % de la población y con 0.399 de IDH promedio. Las provincias conformantes del estrato 4 se ubican en el final de la tabla del desarrollo humano en todas las regiones naturales del país; pero al mismo tiempo, la situación de cada provincia al interior del este estrato debe relativizarse en función de la región y del piso altitudinal al que pertenece[21].

Como suele suceder en la mayoría de los indicadores sociales, sobre la sierra peruana recae de manera muy marcada la porción más considerable de las brechas; sin embargo, en la selva, la situación no es muy diferente (Tabla 16). Al analizar estas cifras, debe tomarse en cuenta, al menos, un par de precauciones. La primera es de orden propiamente estadístico. En el plano nacional, las diferencias entre regiones en tamaños de población, a excepción de Lima Metropolitana, favorecen a la sierra (9.3 millones) frente a la costa (7.1 millones) y la selva (3.4 millones). Los niveles de desarrollo humano no siguen estas mismas proporciones demográficas, puesto que los condicionantes geográficos y los factores de carácter socioeconómico se



**TABLA 16** IDH 2019 - Estrato 4: Provincias con población menor de 50,000 habitantes según regiones naturales

| Nro. | UBIGEO | DEPARTAMENTO | Provincia | Número de Distritos | Población | Índice de Desarrollo Humano | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) | Años de educación (Poblac. 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | habitantes | IDH | años | % | años | N.S. mes |
| | | | | **COSTA** | | | | | | |
| 1 | 040300 | AREQUIPA | Caravelí | 13 | 44,126 | 0.6165 | 83.05 | 56.64 | 8.97 | 1,151.2 |
| 5 | 110400 | ICA | Palpa | 5 | 10,811 | 0.6076 | 80.83 | 81.74 | 9.25 | 941.9 |
| 2 | 021100 | ANCASH | Huarmey | 5 | 31,563 | 0.5745 | 79.27 | 64.39 | 8.73 | 956.7 |
| 4 | 240200 | TUMBES | Contralmirante Villar | 3 | 19,832 | 0.5442 | 73.04 | 62.71 | 8.17 | 970.5 |
| 3 | 131100 | LA LIBERTAD | Gran Chimú | 4 | 28,811 | 0.3724 | 73.99 | 38.93 | 5.28 | 540.2 |
| | | | | **SIERRA** | | | | | | |
| 52 | 230300 | TACNA | Jorge Basadre | 3 | 8,996 | 0.6803 | 74.17 | 69.26 | 10.32 | 1,503.8 |
| 12 | 120800 | JUNÍN | Yauli | 10 | 34,589 | 0.6369 | 76.74 | 69.30 | 9.87 | 1,211.4 |
| 42 | 040600 | AREQUIPA | Condesuyos | 8 | 15,660 | 0.5816 | 79.33 | 55.77 | 8.10 | 1,111.3 |
| 30 | 150900 | LIMA | Oyón | 6 | 21,539 | 0.5770 | 80.61 | 55.99 | 9.05 | 990.9 |
| 44 | 150400 | LIMA | Canta | 7 | 14,113 | 0.5684 | 75.85 | 64.27 | 8.05 | 1,039.1 |
| 10 | 040400 | AREQUIPA | Castilla | 14 | 35,290 | 0.5662 | 76.32 | 55.90 | 8.34 | 1,065.8 |
| 29 | 180200 | MOQUEGUA | General Sánchez Cerro | 11 | 22,748 | 0.5309 | 79.02 | 70.10 | 8.33 | 756.6 |
| 50 | 021400 | ANCASH | Ocros | 10 | 9,809 | 0.4655 | 79.03 | 61.22 | 7.25 | 604.6 |
| 16 | 020500 | ANCASH | Bolognesi | 15 | 28,968 | 0.4531 | 70.95 | 52.67 | 7.56 | 682.8 |
| 26 | 151000 | LIMA | Yauyos | 33 | 23,552 | 0.4466 | 75.46 | 54.82 | 8.33 | 555.2 |
| 48 | 050800 | AYACUCHO | Paucar del Sara Sara | 10 | 10,130 | 0.4355 | 71.90 | 54.40 | 7.77 | 579.9 |
| 40 | 120500 | JUNÍN | Junín | 4 | 17,084 | 0.4315 | 69.80 | 63.50 | 7.53 | 559.1 |
| 55 | 230400 | TACNA | Tarata | 8 | 6,653 | 0.4308 | 77.68 | 74.01 | 7.70 | 439.7 |
| 5 | 210700 | PUNO | Lampa | 10 | 46,414 | 0.4308 | 75.83 | 69.69 | 7.15 | 489.2 |
| 39 | 021700 | ANCASH | Recuay | 10 | 17,938 | 0.4268 | 69.39 | 67.25 | 7.32 | 541.7 |
| 19 | 101000 | HUÁNUCO | Lauricocha | 7 | 28,437 | 0.4224 | 71.20 | 51.92 | 7.35 | 570.6 |
| 18 | 060500 | CAJAMARCA | Contumazá | 8 | 28,919 | 0.4221 | 71.66 | 46.74 | 6.26 | 657.4 |
| 14 | 050700 | AYACUCHO | Parinacochas | 8 | 32,464 | 0.4174 | 59.86 | 66.50 | 7.40 | 637.7 |
| 6 | 020600 | ANCASH | Carhuaz | 11 | 46,004 | 0.4089 | 79.66 | 64.06 | 5.38 | 495.3 |
| 36 | 090600 | HUANCAVELICA | Huaytará | 16 | 19,431 | 0.4014 | 67.66 | 50.82 | 6.63 | 574.3 |
| 41 | 090400 | HUANCAVELICA | Castrovirreyna | 13 | 16,281 | 0.3954 | 64.83 | 52.02 | 7.11 | 555.3 |
| 8 | 061300 | CAJAMARCA | Santa Cruz | 11 | 39,970 | 0.3910 | 71.40 | 51.38 | 5.99 | 524.2 |
| 53 | 020400 | ANCASH | Asunción | 2 | 7,419 | 0.3890 | 71.36 | 53.49 | 5.69 | 525.9 |
| 54 | 020900 | ANCASH | Corongo | 7 | 7,401 | 0.3883 | 73.07 | 46.84 | 6.26 | 504.7 |
| 49 | 050900 | AYACUCHO | Sucre | 11 | 10,034 | 0.3875 | 69.61 | 51.27 | 6.56 | 500.1 |
| 7 | 100300 | HUÁNUCO | Dos de Mayo | 9 | 44,278 | 0.3850 | 67.79 | 52.23 | 5.81 | 548.8 |
| 56 | 150300 | LIMA | Cajatambo | 5 | 6,590 | 0.3845 | 70.32 | 48.87 | 7.01 | 473.2 |
| 51 | 050300 | AYACUCHO | Huanca Sancos | 4 | 9,022 | 0.3828 | 73.22 | 45.76 | 5.91 | 507.5 |
| 1 | 100200 | HUANUCO | Ambo | 8 | 49,622 | 0.3754 | 74.32 | 54.62 | 5.25 | 470.8 |
| 32 | 051000 | AYACUCHO | Víctor Fajardo | 12 | 20,071 | 0.3754 | 77.89 | 50.66 | 5.73 | 430.0 |
| 4 | 061100 | CAJAMARCA | San Miguel | 13 | 47,005 | 0.3707 | 74.70 | 51.48 | 5.16 | 469.7 |
| 9 | 211300 | PUNO | Yunguyo | 7 | 39,470 | 0.3705 | 75.47 | 70.48 | 6.00 | 361.5 |
| 57 | 020200 | ANCASH | Aija | 5 | 6,570 | 0.3693 | 63.80 | 44.91 | 7.12 | 502.9 |
| 58 | 230200 | TACNA | Candarave | 6 | 6,552 | 0.3677 | 70.46 | 63.02 | 6.94 | 373.5 |
| 46 | 040800 | AREQUIPA | La Unión | 11 | 12,448 | 0.3579 | 83.43 | 36.84 | 6.01 | 386.2 |
| 17 | 030400 | APURIMAC | Aymaraes | 17 | 28,929 | 0.3551 | 66.21 | 59.48 | 6.09 | 414.1 |
| 20 | 021600 | ANCASH | Pomabamba | 4 | 27,310 | 0.3420 | 75.88 | 44.87 | 5.26 | 386.5 |
| 2 | 061000 | CAJAMARCA | San Marcos | 7 | 49,249 | 0.3390 | 70.05 | 43.46 | 4.69 | 465.1 |
| 15 | 050200 | AYACUCHO | Cangallo | 6 | 31,087 | 0.3293 | 79.14 | 56.27 | 5.04 | 307.5 |
| 22 | 021500 | ANCASH | Pallasca | 11 | 26,434 | 0.3272 | 66.73 | 41.31 | 5.90 | 394.5 |
| 47 | 030300 | APURIMAC | Antabamba | 7 | 12,197 | 0.3231 | 55.23 | 53.21 | 6.31 | 436.3 |
| 11 | 090500 | HUANCAVELICA | Churcampa | 11 | 34,731 | 0.3206 | 66.04 | 58.68 | 5.02 | 360.4 |
| 33 | 100400 | HUÁNUCO | Huacaybamba | 4 | 19,966 | 0.3185 | 75.70 | 43.23 | 5.00 | 337.1 |
| 45 | 020300 | ANCASH | Antonio Raymondi | 6 | 13,615 | 0.3163 | 71.46 | 47.71 | 6.07 | 301.2 |
| 21 | 021900 | ANCASH | Sihuas | 10 | 26,893 | 0.3143 | 74.26 | 43.49 | 5.58 | 309.2 |
| 34 | 051100 | AYACUCHO | Vilcas Huamán | 8 | 19,738 | 0.3143 | 70.38 | 49.26 | 4.77 | 350.5 |
| 35 | 061200 | CAJAMARCA | San Pablo | 4 | 19,668 | 0.3126 | 66.59 | 43.12 | 4.83 | 393.4 |
| 37 | 020700 | ANCASH | Carlos Fermín Fitzcarrald | 3 | 19,421 | 0.3060 | 75.04 | 38.35 | 4.84 | 330.5 |
| 27 | 030700 | APURIMAC | Grau | 14 | 23,198 | 0.3045 | 64.30 | 61.79 | 6.02 | 283.0 |
| 25 | 101100 | HUÁNUCO | Yarowilca | 8 | 24,212 | 0.3007 | 73.06 | 55.30 | 5.07 | 269.3 |
| 28 | 080200 | CUSCO | Acomayo | 7 | 23,096 | 0.2977 | 60.61 | 61.13 | 5.03 | 328.6 |
| 43 | 130300 | LA LIBERTAD | Bolívar | 6 | 14,368 | 0.2950 | 79.01 | 31.85 | 5.21 | 289.3 |
| 38 | 210900 | PUNO | Moho | 4 | 18,413 | 0.2803 | 73.89 | 66.31 | 5.42 | 197.0 |
| 31 | 021300 | ANCASH | Mariscal Luzuriaga | 8 | 20,565 | 0.2761 | 72.80 | 40.85 | 5.07 | 247.3 |
| 13 | 080500 | CUSCO | Canas | 8 | 34,077 | 0.2568 | 62.24 | 62.98 | 5.22 | 207.7 |
| 24 | 081000 | CUSCO | Paruro | 9 | 25,218 | 0.2484 | 63.80 | 51.02 | 4.38 | 226.8 |
| 3 | 081100 | CUSCO | Paucartambo | 6 | 47,432 | 0.2424 | 62.62 | 54.66 | 3.83 | 235.5 |
| 23 | 130500 | LA LIBERTAD | Julcán | 4 | 26,141 | 0.2196 | 72.23 | 41.39 | 3.94 | 167.8 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

imponen a la demografía. Así, en la comparación deben considerarse dos grandes ventajas de la costa: la mayor conglomeración en sus centros poblados, por ser un territorio más plano y litoral, y la atención privilegiada que históricamente ha recibido del Estado y del mercado. Los resultados de la medición del desarrollo humano en todos los estratos confirman esa percepción.

La segunda precaución a tener en cuenta en la comparación es de igual o mayor importancia. Se refiere al hecho de que los niveles de vida y el costo del consumo no son estrictamente comparables entre poblados de diferentes sistemas de producción, presencia del mercado y localización en el territorio. Una comunidad lejana en las alturas serranas, como las que se encuentran en las provincias del estrato 4, mantiene todavía su producción y sistema de vida atados a la producción ganadera y agrícola mínima para satisfacer sus necesidades vitales. Junto al autoconsumo, recurre a modalidades de intercambio para acceder a bienes no "baratos", sino primarios y elementales. Aquí hay una abismal diferencia con los patrones de consumo de la población de clase media de Lima y del resto de ciudades en el país.

22 Se han tomado como puntos de corte el IDH 2019 promedio nacional del Perú con el fin de establecer el nivel alto o bajo del IDH provincial y el crecimiento del IDH nacional en el período 2003-2019 con el fin de establecer el crecimiento alto o bajo del IDH provincial.

# Los estratos de provincias y el desarrollo humano: apreciaciones finales

## Dinámica del desarrollo humano en escala provincial

El período transcurrido entre el 2003 y el 2019 es suficientemente amplio como para revelar tendencias significativas en la dinámica del desarrollo humano de las distintas provincias del país. Considerando dos variables, el nivel del IDH al 2019 y el crecimiento de este índice en el período mencionado, es posible clasificar a las provincias en las categorías correspondientes a los cuatro cuadrantes que muestra la Tabla 17[22]. A su vez, la Tabla 18 indica cuál es la dinámica provincial del IDH según los estratos definidos con base en el tamaño poblacional de las provincias.

**TABLA 16** **Continuación Tabla 16 - Estrato 4:**

| Nro. | UBIGEO | DEPARTAMENTO | Provincia | Número de Distritos | Población | Índice de Desarrollo Humano | Esperanza de vida al nacer | Con Educación secundaria completa (Poblac. 18 años) | Años de educación (Poblac. 25 y más) | Ingreso familiar per cápita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | habitantes | IDH | años | % | años | N.S. mes |
| **SELVA** | | | | | | | | | | |
| 10 | 170300 | MADRE DE DIOS | Tahuamanú | 3 | 13,747 | 0.6444 | 81.75 | 53.03 | 8.74 | 1,404.2 |
| 9 | 170200 | MADRE DE DIOS | Manú | 4 | 19,811 | 0.5945 | 75.24 | 61.05 | 7.85 | 1,248.5 |
| 2 | 220700 | SAN MARTÍN | Picota | 10 | 45,619 | 0.4388 | 75.29 | 42.80 | 6.08 | 726.7 |
| 6 | 010300 | AMAZONAS | Bongará | 12 | 31,541 | 0.4129 | 70.90 | 45.52 | 6.10 | 646.1 |
| 8 | 220400 | SAN MARTÍN | Huallaga | 6 | 25,484 | 0.4083 | 76.16 | 42.83 | 6.08 | 583.0 |
| 11 | 160800 | LORETO | Putumayo | 4 | 8,006 | 0.3989 | 78.08 | 27.33 | 5.71 | 679.4 |
| 7 | 100900 | HUÁNUCO | Puerto Inca | 5 | 26,860 | 0.3873 | 71.35 | 32.28 | 5.80 | 649.9 |
| 5 | 010600 | AMAZONAS | Rodríguez de Mendoza | 12 | 32,536 | 0.3664 | 70.73 | 36.33 | 5.68 | 540.2 |
| 12 | 250400 | UCAYALI | Purús | 1 | 3,681 | 0.3484 | 67.27 | 20.54 | 7.47 | 551.7 |
| 1 | 010500 | AMAZONAS | Luya | 23 | 47,607 | 0.3411 | 71.04 | 35.37 | 5.19 | 473.3 |
| 3 | 220300 | SAN MARTÍN | El Dorado | 5 | 40,647 | 0.3309 | 74.47 | 33.26 | 4.80 | 443.5 |
| 4 | 100700 | HUÁNUCO | Marañón | 5 | 33,557 | 0.3294 | 67.09 | 40.89 | 5.10 | 442.0 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.



**TABLA 17** **Clasificación de las provincias según nivel y dinamismo del IDH**

| | BAJO NIVEL IDH 2019 | | ALTO NIVEL IDH 2019 | |
|---|---|---|---|---|
| **ALTO CRECIMIENTO IDH 2003-2019** | Puerto Inca, Huánuco, Dos de Mayo, Huamalíes, Huancavelica, Huacaybamba, Pachitea, Marañón, Ambo, Tayacaja, Urubamba, Cotabambas, entre otras. | EN ASCENSO (81) | Manú, San Martín, Tahuamanú, Cusco, Tambopata, Mariscal Nieto, Caravelí, Santa, Caylloma y Yauli. | AVANZADOS (10) |
| **BAJO CRECIMIENTO IDH 2003-2019** | Candarave, Julcán, Cajatambo, Tarata, Yauyos, Otuzco, Ayabaca, Moho, Canas, Huancané, Huancabamba, chucuito, Bolívar, Huarochirí, Ferreñafe, Mariscal Luzuriaga, Paruro, entre otras. | REZAGADOS (87) | Trujillo, Cañete, Tumbes, Palpa, Ilo, Camaná, Ica, Arequipa, Islay, Nazca, Chincha, Lima, Huaral, Huaura, Barranca, Jorge Basadre y Tacna. | DESACELERACIÓN (17) |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

La clasificación y las cifras correspondientes indican que el grupo cuya condición es avanzadas es el más reducido en número (10) y está integrado principalmente por provincias de los estratos 3 y 4. El rasgo más importante de estas provincias es exhibir un crecimiento del IDH, superior al promedio nacional en el lapso de más de tres lustros. Los factores detrás de este desempeño están relacionados básicamente con la presencia de actividades extractivas: la minería en 8 de ellas (incluye las provincias de Madre de Dios, donde esta actividad es mayoritariamente ilegal[23]) así como la pesca (Santa) y la incidencia del turismo (Cusco).

23 El alto IDH en Madre de Dios se explica por el elevado nivel del componente ingresos que se origina en actividades ilegales. PNUD enfatiza la necesidad de tener en cuenta el carácter insostenible de estos resultados.

Concita mayor interés el grupoque, según su condición de ascenso, es el más numeroso (81) y en donde más de la mitad de las provincias que lo conforman pertenece al estrato 3, caracterizado por la marcada presencia de territorios emergentes (nótese que, al interior de este estrato casi la mitad de provincias se encuentra en ascenso). La característica más saltante de este grupo ascendente (donde participa también un importante número del estrato 4), es que se trata de provincias que parten de un nivel bajo de IDH pero que, al mostrar un crecimiento superior al promedio nacional, contribuyen a reducir las brechas y a delinear un curso -aún incipiente- de convergencia del IDH también a nivel provincial.

Las provincias en condición de desaceleración (17) arrancan de niveles altos de IDH, pero crecen por debajo del promedio nacional, lo que demuestra que los territorios que alcanzan un nivel relativamente elevado de desarrollo tienen dificultades para seguirlo incrementándolo. Con excepción de Arequipa, todas estas provincias son de costa baja o litoral, se mantienen en los quintiles superiores del IDH, pero algunas de ellas van perdiendo posiciones en el ranking nacional.

El grupo cuya condición es rezagadas es el más numeroso de esta clasificación (87) y muestra la peor condición posible en términos de desarrollo humano: bajo nivel y lento crecimiento. La mayor parte de estas provincias pertenece al estrato 4 (casi las dos terceras partes de este estrato se encuentran en esa condición) y son principalmente de sierra alta y selva baja. En algunos casos la situación es de franco estancamiento. En efecto, presentan un crecimiento del IDH de aproximadamente un 1 % del promedio anual durante el periodo 2003-2019: Mariscal Luzuriaga y Pallasca (Ancash); Paruro (Cusco); Ayabaca y Huancabamba (Piura); y Azángaro,

**TABLA 18**

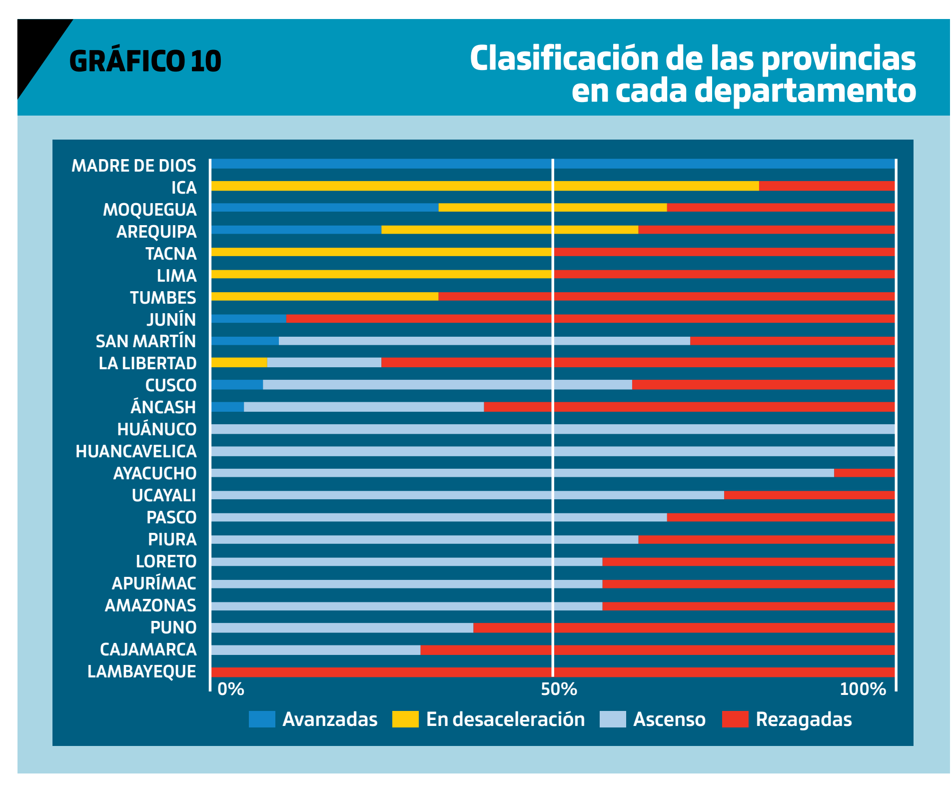
## Dinamismo del IDH provincial 2003-2019 según estratos

| CONDICIÓN | ESTRATO 1 Nº | ESTRATO 1 % | ESTRATO 2 Nº | ESTRATO 2 % | ESTRATO 3 Nº | ESTRATO 3 % | ESTRATO 4 Nº | ESTRATO 4 % | TOTAL Nº | TOTAL % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Avanzadas | 0 | 0.0 | 2 | 11.8 | 4 | 3.9 | 4 | 5.3 | 10 | 5.1 |
| Ascenso | 0 | 0.0 | 8 | 47.1 | 50 | 49.0 | 23 | 30.7 | 81 | 41.5 |
| Desaceleración | 1 | 100.0 | 4 | 23.5 | 10 | 9.8 | 2 | 2.7 | 17 | 8.7 |
| Rezagadas | 0 | 0.0 | 3 | 17.6 | 38 | 37.3 | 46 | 61.3 | 87 | 44.6 |
| TOTAL | 1 | 100.0 | 17 | 100.0 | 102 | 100.0 | 75 | 100.0 | 195 | 100.0 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

**GRÁFICO 10**

## Clasificación de las provincias en cada departamento




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

Chucuito, Huancané y Moho (Puno). En el extremo, hay provincias con tasas de promedio anual cercanas a cero o negativas: Julcán (La Libertad) con -0.23 %; Cajatambo (Lima) con -0.13 %; Yauyos con 0.47 % (Lima), Candarave (Tacna) con -0.36 % y Tarata (Tacna) con 0.37 %.

El Gráfico 10 muestra la distinta proporción que en cada departamento tienen las provincias según su dinámica del desarrollo humano. En los extremos, se sitúan dos departamentos: Madre de Dios, cuyas provincias, en su totalidad, se encuentran en condición de avanzadas, y Lambayeque, cuyas provincias, también en su totalidad, se encuentran en condición de rezagadas. Se destaca, además, que los departamentos con más alto promedio de IDH tienen un importante número de provincias en la condición de desaceleración; sin embargo, los departamentos situados en los niveles medio bajo y bajo del IDH promedio, muestran un importante núcleo de sus provincias en condición de ascenso.



## Condicionantes productivos en los territorios provinciales

Al igual que lo expuesto en la sección del IDH departamental, se procederá a examinar ahora, en la escala provincial, el grado de asociación entre los coeficientes de localización (CL) de los sectores productivos agropecuario, minero y manufacturero y el IDH, según los mismos estratos de provincias que se han aplicado anteriormente. Un resumen de los resultados[24] aparece en la Tabla 19 y ellos dan lugar a las siguientes consideraciones:

24 El listado completo se encuentra en el Anexo Estadístico.

- En el caso de la agricultura, la localización del sector en las provincias (medida por el respectivo coeficiente) muestra una relación inversa con el nivel de desarrollo humano, es decir, a mayor CL, menor IDH provincial. Para el sector manufacturero, en cambio, es directa la relación entre el CL y el IDH. Por último, en el sector minero, esta misma relación no muestra una tendencia definida, ya que se encuentran provincias que si bien se caracterizan por una alta presencia minera, solo algunas ostentan un alto IDH y otras un bajo IDH.
- El estrato 2 de las provincias es relativamente menos heterogéneo que los otros estratos tanto en los niveles de IDH como en los coeficientes de localización productiva. Al interior del estrato 2, los valores de los CL son reducidos, lo que refleja que, en general, las provincias que lo conforman poseen estructuras productivas algo más diversificadas. En cambio, el estrato 4 es el que muestra las distancias más grandes o los rangos mayores en la

**TABLA 19**

## Localización productiva e IDH provincial 2019 según estratos

| Actividad | Especialización/ Provincia | Coefic. Localización | IDH | Correlación Spearman |
|---|---|---|---|---|
| **Estrato 2** | | | | |
| ***Agricultura*** | Alta: Lambayeque | 3.0 | 0.489 | ***-0.339*** |
| | Baja: Cusco | 0.1 | 0.614 | |
| ***Minería*** | Alta: Cajamarca | 3.8 | 0.487 | ***0.129*** |
| | Baja: Chiclayo | 0.0 | 0.575 | |
| ***Manufactura*** | Alta: Trujillo | 1.4 | 0.612 | ***0.075*** |
| | Baja: Tacna | 0.4 | 0.611 | |
| **Estrato 3** | | | | |
| ***Agricultura*** | Alta: Otuzco | 7.5 | 0.296 | ***-0.349*** |
| | Baja: Ilo | 0.0 | 0.638 | |
| ***Minería*** | Alta: Huari | 30.3 | 0.431 | ***0.102*** |
| | Baja: Ferreñafe | 0.0 | 0.433 | |
| ***Manufactura*** | Alta: Ilo | 3.7 | 0.638 | ***0.592*** |
| | Baja: Tayacaja | 0.1 | 0.327 | |
| **Estrato 4** | | | | |
| ***Agricultura*** | Alta: Julcán | 9.0 | 0.250 | ***-0.072*** |
| | Baja: Yauli | 0.5 | 0.594 | |
| ***Minería*** | Alta: Antabamba | 33.6 | 0.304 | ***0.436*** |
| | Baja: El Dorado | 0.0 | 0.345 | |
| ***Manufactura*** | Alta: Sánchez Cerro | 0.9 | 0.536 | ***0.429*** |
| | Baja: Antabamba | 0.0 | 0.304 | |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. INEI. PBI por Departamentos 2017
Elaboración: PNUD Perú.

25
Stadel: 1991.

26
Estudios sobre agricultura familiar y situación alimentaria realizados en tres regiones del país destacan la notable participación del autoconsumo dentro de la producción agrícola. Una mayor información sobre estos estudios se encuentra en: https://cepes.org.pe/category/publicaciones/otras-publicaciones/

27
La relación inversa según la cual a mayores pisos altitudinales corresponde un menor IDH es apreciada con nitidez al examinar este comportamiento en el nivel distrital. Véase sobre este punto el Gráfico 4.

variación de ambos indicadores: CL e IDH. Además, en este estrato se tiene la presencia de provincias con niveles de CL excepcionalmente altos, sobre todo en los sectores agropecuario y minero, lo que refleja la elevada especialización que tienen dichos territorios en estas actividades.

- La distancia entre los valores del IDH correspondientes a las provincias ubicadas en los extremos de la localización productiva (CL máximos y mínimos) es más pequeña en el caso de la minería. Esto es otra forma de mostrar que en este sector no hay asociación definida entre CL e IDH. Sin embargo, en la agricultura es muy pronunciada la distancia entre los IDH propios de las provincias con máximo y mínimo valor del CL; es decir, la alta localización productiva agraria, cuando predomina la pequeña agricultura de subsistencia, reduce intensamente el valor del IDH.

### Agricultura, altitud y desarrollo humano desde la visión local

La visión provincial del IDH, hasta aquí expuesta -así como la visión departamental- ilustra que en el país se ha configurado y se mantiene una franja socioeconómica y geográfica caracterizada por la presencia extendida de una pequeña agricultura de subsistencia, que ocupa pisos altoandinos, con poblamiento disperso y bajo desarrollo humano. En el otro extremo aparecen los territorios que concentran grandes centros urbanos, sobre todo en pisos de la costa, con producción diversificada y alto desarrollo humano. Esta suerte de polarización socioeconómica y territorial ha marcado la existencia de la república y su superación constituye el reto histórico más apremiante que confronta el Perú. Su trascendencia ha estimulado diversos enfoques dedicados, en particular, al complejo problema del desarrollo agrario en la sierra y al papel condicionante que aquí juega el piso altitudinal.

Sobre el punto, se sostiene que el piso altitudinal se torna un factor negativo para el desarrollo humano en tanto se le asocian una serie de limitantes, tales como el drenaje de los suelos, las pronunciadas pendientes, el clima adverso, la disponibilidad de agua, etc. Estos factores, al restringir el desarrollo de las actividades agropecuarias, afectan las oportunidades de progreso y el bienestar de las familias involucradas. Según Gonzales de Olarte et al. (1987), la altura junto con las demás limitantes de la ecología andina sí llegan a condicionar aspectos como las especies de cultivo, generan restricciones físicas a la introducción de nuevas tecnologías y propician una polarización tecnológica en función de determinados productos. En suma, a mayor altura, los habitantes tienen que lidiar con la extrema variabilidad del relieve, las condiciones edafológicas y patrones climáticos adversos[25].

Junto con el clima, aparece el acceso al riego como el factor más restrictivo del desarrollo en altitudes mayores, ya que se convierte en el determinante crucial de los rendimientos agrícolas y, por tanto, de los ingresos familiares. En las zonas más altas, principalmente de la sierra, se concentra la mayor proporción de productores agropecuarios que, sin embargo, tienen que lidiar con una menor disponibilidad de agua para sus cultivos y pastos. En estos espacios altoandinos, con una economía parcialmente mercantil y buena parte de la producción destinada al autoconsumo[26], los mecanismos de difusión del cambio técnico del riego (además de otras tecnologías) en las pocas extensiones con disponibilidad hídrica terminan por perder eficiencia reforzando los patrones de subsistencia. Todo ello, junto con la limitada conectividad y acentuada dispersión de la población, refuerza la tendencia a que, conforme se pasa a pisos altitudinales más altos, se reduzcan los niveles de desarrollo humano hasta situarse en la escala más baja existente en el país[27].



## 2.6 Los índices PNUD de Desigualdad

En su búsqueda constante de describir de manera más adecuada la realidad, el IDH se ha sometido a una serie de mejoras a lo largo de los años. Algunas dimensiones han exigido  a esta herramienta ir mucho más lejos de lo que formalmente puede ofrecer desde que fue creada.  La respuesta  a esta demanda ha sido la generación de otros índices a los que se les denominado "familia" de índices de desarrollo humano.

Uno de los grandes desafíos de la metodología era la de  "resumir" la desigualdad dentro de los territorios analizados, haciendo visible la problemática específica de las comunidades rezagadas que de otra manera podrían perderse en los promedios. Con esta finalidad,  el PNUD desarrolló el IDH ajustado por desigualdad. En lo intuitivo, la metodología se apoya en el hecho de que las diferencias entre la media geométrica y la media aritmética indican un continuo de desigualdad. Por lo tanto, las distancias entre los dos indicadores (el antiguo IDH de media aritmética y el nuevo de media geométrica) para un grupo de unidades en cada dimensión del IDH, arrojan un valor que luego se compara con el valor del IDH original actual. Se obtiene así un indicador adicional de desigualdad, pero generado con la misma lógica.

El otro índice de desigualdad creado por el PNUD se refiere a toca la cuestión de la inequidad de género. En un principio, se intentó que estas desigualdades se calcularan como un resultado muy directo, asociado a los indicadores del IDH original, considerando que el PIB per cápita podía ser también diferenciado por género, de manera que se asumió el aporte de cada género como el equivalente a los ingresos laborales. El resultado, sin embargo, enfrentaba el hecho de la existencia de una importante diferencia –durante un periodo– con respecto a la esperanza de vida al nacer, a favor del sexo femenino. Con esto, los resultados eran menos apropiados para mostrar las desigualdades de género. Se pensó entonces en un índice construido con la misma finalidad: el Índice de Desigualdad de Género (IDG), que tiene otras variables pero que presenta algunas limitaciones para su cálculo.

### El IDH ajustado por desigualdad

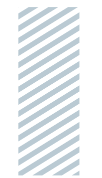
Este indicador fue establecido en sus características básicas en el Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 2010 del PNUD. Intenta medir el efecto de la inequidad dentro de cada país, de manera que se puedan relativizar los niveles del IDH original. La idea es que dos IDH iguales pueden ocultar diferencias internas significativas debido a la desigualdad. El Informe Mundial en mención argumenta haciendo uso de los siguientes términos:

> *El Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D) ajusta el IDH según la desigualdad en la distribución de las dimensiones entre la población. Se basa en un conjunto de índices compuestos sensibles a la distribución propuesto por Foster, López-Calva y Szekely (2005), que a su vez hace uso de la familia de medidas de desigualdad de Atkinson (1970). Se calcula como una media geométrica de medias geométricas para cada dimensión por separado (para ver detalles, consulte Alkire y Foster 2010). El IDH-D da cuenta de las desigualdades en las dimensiones del IDH "descontando" el valor promedio de cada dimensión según su nivel de desigualdad. El IDH-D será idéntico al IDH si no existe desigualdad entre las personas, pero desciende por debajo del IDH a medida que aumenta la desigualdad. En este sentido, el IDH-D es el*

En el Perú,
**13.4% de mujeres**
entre 15 y 19 años
ya ha tenido su
primer embarazo

En 2019,
**375 mujeres**
por cada 100,000
perecían a causa del
embarazo

## Un desarrollo marcado por la desigualdad de género



**Participación en el mercado laboral:**

Hombres 82.6%

mujeres 65%



**Participación política:**

Hombres 71.5%

Mujeres 28.5%



**Logro educativo a nivel secundario:**

Hombres 74.1%

Mujeres 63.3%

*nivel real de desarrollo humano (considerando su desigualdad), mientras que el IDH puede considerarse como un índice de desarrollo humano "potencial" (o el nivel máximo del IDH-D) que podría lograrse de no haber desigualdad. La "pérdida" en desarrollo humano potencial debido a la desigualdad está dada por la diferencia entre el IDH y el IHD-D y puede expresarse en términos porcentuales (pg. 230).*

La dificultad mayor para el cálculo de este índice es la necesidad de tener estimaciones desagregadas –la desigualdad a partir de las poblaciones subyacentes– en los mismos términos que los utilizados en el Informe Mundial 2010. Dicho Informe sugiere la utilización de encuestas de hogares, cuando sea posible, pero advierte las dificultades de la obtener desigualdades internas para las esperanzas de vida. Frente a ello propone la utilización de tablas de vida de ONU 2009, que a partir de una esperanza dada, la desintegran por tramos de edad, lo cual no deja de ser una distribución exógena y en muchos casos repetitiva, pero posiblemente la única disponible en buena parte de los países[28].

En el caso de esta aplicación, para la esperanza de vida –y para las demás variables– se procede apoyándose en la existencia de valores provinciales del IDH de cada departamento (que son las poblaciones subyacentes). Se estima entonces el ajuste por desigualdad para cada componente del IDH al interior de cada departamento, con lo cual se puede calcular ya el IDH-D en escala departamental[29].

¿Qué lecciones nos dan estos resultados?. Una fundamental, generalmente comprobada en estudios sobre la desigualdad, especialmente, con respecto al ingreso, es la siguiente: los pobres son más iguales que los ricos. Persiste siempre la igualdad perversa, la de la homogeneidad de la pobreza, que va disminuyendo conforme se asciende hacia escalas más elevadas de los recursos.

Esto origina que las poblaciones con menores IDH tengan menores desigualdades y pérdidas relativas menores en términos de este indicador.  Lima y los departamentos costeros, con IDH más elevado, tienen también heterogeneidades interiores muy marcadas y, por ende, pérdidas más elevadas en términos de comparación entre el ajuste del IDH-D y el IDH original. En cambio, el ajuste del IDH-D es de menor cuantía y significación para los departamentos con los IDH más bajos (Tabla 20). La correlación entre el retraso del IDH a causa de la desigualdad y el IDH mismo es de 0.69,  siguiendo la hipótesis de Kuznets que advertía que en sus etapas iniciales el desarrollo económico mostraría un incremento de la desigualdad.

## Indicadores de la desigualdad de género

Un antecedente de importancia es el cálculo de un índice que evalúa las diferencias entre un IDH masculino y un IDH femenino. Como ya ha sido señalado, esta opción resulta contradictoria con los objetivos de hacer visibles las inequidades, pues la esperanza de vida al nacer es favorable para las mujeres, lo cual se presenta regularmente en todos los países. Ello motivó la generación de un indicador más específico, el Índice de Desigualdad de Género (IDG)[30], que no es una comparación alrededor del IDH, sino más bien, una muestra de las inequidades expresadas

28 Nótese que el procedimiento obvia las diferencias de tamaño entre los tramos de edad.

29 El IDH-D calcula la desigualdad interna de cada componente y el descuento producido por las diferencias entre la media geométrica y la aritmética, para luego integrarlas en una estimación del total. Una interesante posibilidad que debiera ser evaluada para el caso peruano es la del cálculo de las diferencias entre la media geométrica y la aritmética para los IDH de cada provincia, que podrían conservar las propiedades del indicador y harían posible contar con un IDH-D provincial. Es como aceptar que la desigualdad entre componentes directamente calculada como el cociente de las medias geométrica y aritmética es equivalente (proporcional) a la desigualdad en cada componente, integrada nuevamente en un agregado. (Léase desigualdad como el cociente entre las medias geométrica y aritmética).

30 Sobre este Índice el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010 afirma lo siguiente: "El Índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja la desventaja de la mujer en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, para la mayor cantidad posible de países según lo permita la calidad de los datos. El índice muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad entre logros de mujeres y hombres en dichas dimensiones. Varía



en las dimensiones y variables que más afectan a las mujeres. Estas dimensiones son la salud reproductiva (mortalidad materna y embarazo adolescente de 15 a 19 años), el empoderamiento (escaños parlamentarios y población de 25 o más años que ha alcanzado al menos la educación secundaria) y el acceso al mercado laboral (tasa de participación de la población de 15 y más años)[31].

La Tabla 21 muestra estos indicadores según departamentos, tomados del Censo 2017; sin embargo, con la data existente, no ha sido posible calcular el IDG para el Perú debido  a limitaciones para contar con data precisa con respecto a la primera dimensión. En efecto, la imposibilidad de tener desagregada la información de mortalidad materna al momento del alumbramiento como primera variable, limita un cálculo del IDG, pues una tasa relativamente pequeña y la proporción de nacimientos no registrados reducen la validez de la estimación. Por este motivo, el INEI se limita a indicar el número de muertes maternas registradas, que en algunos casos son tan pocas, que contrastan con la situación de los departamentos donde precisamente la probabilidad de muertes debería ser mayor por la desatención a las mujeres durante el parto. Por otro lado, las tasas de embarazo adolescente de 15 a 19 años no registran, para el caso peruano, las elevadas cantidades de embarazos anteriores a los 15 años –embarazo infantil– que en el país son importantes.

El empoderamiento es la segunda dimensión. Se define como la proporción de escaños parlamentarios y la proporción de mujeres que han alcanzado la secundaria al cumplir los 25 años. Con respecto a la presencia femenina en el Congreso, es claramente minoritaria en el Perú –37 de 130–, mientras que la propuesta de la norma sobre una garantía de paridad parece circunscribirse a la postulación, más que a la representación misma. En el caso de los recientes comicios para los 25 gobernadores regionales, ninguna mujer ha resultado elegida. Para Lima Metropolitana (provincias de Lima y Callao), en las recientes elecciones de alcaldes, de 50 distritos posibles, solamente en uno hay alcaldesa.

En la población de 25 o más años que alcanzaron la educación secundaria, la proporción es de 74 % a 63 %, favorable para los hombres. Nótese, sin embargo, que es en la educación donde se han dado los avances más notorios de la población femenina, de manera que si la medición se hiciera retrocediendo la edad límite, se llegaría prácticamente a la paridad para las edades escolares. En sentido inverso, mientras más adultos se incorporen, las desigualdades se incrementan y se demuestran las enormes inequidades propias de las décadas pasadas.

De modo que las diferencias de género pierden visibilidad, en especial por los casos en que la presencia femenina en la educación se aproxima e incluso supera a la masculina. Frente a esto, sería conveniente que las comparaciones de género en la dimensión educativa se refieran – para mostrar las brechas– al nivel terciario y a las ramas de mayor incidencia técnica especializada, teniendo en cuenta que, por ejemplo, el rendimiento en matemática es similar para varones y mujeres.

El acceso al mercado laboral es mayor para los hombres que para las mujeres, en proporciones todavía importantes (la tasa de participación es de 82 % a 65 % para los varones de 15 o más años)[32]. Se trata de un indicador todavía bastante general

entre cero, cuando a las mujeres les va tan bien como a los hombres, y 1, cuando a las mujeres les va tan mal como sea posible en todas las dimensiones medidas. Se calcula usando la medida de desigualdad sensible a las asociaciones sugerida por Seth (2009). El índice se basa en la media general de medias generales de diferentes órdenes: la primera agregación se hace con la media geométrica de las dimensiones; estas medias, calculadas en forma separada para mujeres y hombres, luego se agregan usando una media armónica para ambos géneros".

31 Aunque ello no invalida la concepción del índice, regularmente se le critica la ausencia de indicadores más vinculados a situaciones críticas y de emergencia como es, particularmente, el caso de la violencia contra la mujer. Pero el fin esencial de mostrar las condiciones adversas al desempeño femenino en la sociedad es evidentemente cumplido por el IDG.

32 La tasa de participación incluye al desempleo, que suele ser mayor para las mujeres, lo cual haría más propio que el indicador fuera la tasa de ocupación.

## TABLA 20 IDH Ajustado por Desigualdad 2017 según departamentos

| UBIGEO | DEPARTAMENTO | Población | | Índice de Desarrollo Humano | | Indice Ajustado por Desigualdad | | % Pérdida por Desigualdad | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | habitantes | ranking | IDH | ranking | IDH-D | ranking | % | ranking |
| 000000 | PERÚ | 29.381.884 | | 0,5723 | | 0,473 | | 17,4 | |
| 150000 | LIMA | 9.485.405 | 1 | 0,7157 | 1 | 0,323 | 4 | 54,9 | 1 |
| 040000 | AREQUIPA | 1.382.730 | 4 | 0,6345 | 4 | 0,302 | 8 | 52,5 | 2 |
| 230000 | TACNA | 329.332 | 21 | 0,607 | 6 | 0,292 | 12 | 51,9 | 3 |
| 180000 | MOQUEGUA | 174.863 | 24 | 0,6387 | 3 | 0,31 | 5 | 51,5 | 4 |
| 110000 | ICA | 850.765 | 13 | 0,6121 | 5 | 0,304 | 6 | 50,3 | 5 |
| 070100 | Prov. Const. del CALLAO | 994.494 | 11 | 0,6663 | 2 | 0,331 | 2 | 50,3 | 6 |
| 130000 | LA LIBERTAD | 1.778.080 | 3 | 0,5388 | 10 | 0,271 | 16 | 49,8 | 7 |
| 080000 | CUSCO | 1.205.527 | 7 | 0,4701 | 15 | 0,245 | 23 | 47,9 | 8 |
| 240000 | TUMBES | 224.863 | 23 | 0,5597 | 8 | 0,302 | 7 | 46 | 9 |
| 140000 | LAMBAYEQUE | 1.197.260 | 8 | 0,5395 | 9 | 0,293 | 11 | 45,6 | 10 |
| 210000 | PUNO | 1.172.697 | 9 | 0,4278 | 20 | 0,234 | 25 | 45,4 | 11 |
| 200000 | PIURA | 1.856.809 | 2 | 0,4797 | 13 | 0,264 | 18 | 44,9 | 12 |
| 100000 | HUÁNUCO | 721.047 | 15 | 0,4285 | 19 | 0,242 | 24 | 43,5 | 13 |
| 120000 | JUNÍN | 1.246.038 | 6 | 0,4954 | 11 | 0,284 | 13 | 42,7 | 14 |
| 170000 | MADRE DE DIOS | 141.070 | 25 | 0,5619 | 7 | 0,324 | 3 | 42,4 | 15 |
| 250000 | UCAYALI | 496.459 | 17 | 0,471 | 14 | 0,274 | 15 | 41,8 | 16 |
| 160000 | LORETO | 883.510 | 12 | 0,4549 | 18 | 0,265 | 17 | 41,8 | 17 |
| 220000 | SAN MARTÍN | 813.381 | 14 | 0,468 | 16 | 0,279 | 14 | 40,3 | 18 |
| 020000 | ANCASH | 1.083.519 | 10 | 0,4884 | 12 | 0,296 | 9 | 39,5 | 19 |
| 030000 | APURÍMAC | 405.759 | 18 | 0,4167 | 22 | 0,254 | 20 | 39 | 20 |
| 050000 | AYACUCHO | 616.176 | 16 | 0,4096 | 23 | 0,255 | 19 | 37,7 | 21 |
| 060000 | CAJAMARCA | 1.341.012 | 5 | 0,4011 | 24 | 0,25 | 21 | 37,7 | 22 |
| 190000 | PASCO | 254.065 | 22 | 0,4607 | 17 | 0,295 | 10 | 35,9 | 23 |
| 090000 | HUANCAVELICA | 347.639 | 20 | 0,3357 | 25 | 0,245 | 22 | 27 | 24 |
| 010000 | AMAZONAS | 379.384 | 19 | 0,4175 | 21 | 0,393 | 1 | 6 | 25 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2017. Elaboración: PNUD Perú.

en el sentido que no especifica la localidad de dicho empleo. Adicionalmente, y bajo un razonamiento similar al aplicado en el caso de la educación, respecto del mercado laboral, sería necesario registrar la participación femenina en los empleos de mayor calificación e ingresos. Hay que agregar que estas limitaciones no hacen sino revelar la naturaleza de la propuesta del IDG: no sería un indicador económico-social sino más bien una muestra (incompleta) de las desventajas que deben padecer las mujeres y de las dificultades que tienen para superarlas.

Las adversidades al desempeño vital de las mujeres se acentúan mientras más retrasadas en su desarrollo integral –y generalmente más sumidas en la pobreza– son las poblaciones. La observación de los indicadores en los distintos departamentos confirma que a menor desarrollo, mayores son las desigualdades de género. Pero aún en el caso de los departamentos de mayor IDH –este es, por ejemplo, el caso de Lima– la inequidad persiste y se muestra la presencia de disparidades tanto a escala nacional como al interior de los espacios subnacionales.



## TABLA 21 Perú: indicadores del Índice de Desigualdad de Género 2017 según departamento

| Departamento | Salud reproductiva 1/ Número de Muertes maternas 1/ | Salud reproductiva 1/ Adolescentes madres o embarazadas | Empoderamiento: Número de escaños en el Parlamento nacional (%) | | Empoderamiento: Población con al menos educación secundaria | | Mercado laboral: Tasa de participación en la fuerza de trabajo | | Número de escaños en el Parlamento nacional | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (Según procedencia) | % mujeres | 2016-2019 | | (% de 25 y más años de edad) | | (% de 15 y más años de edad) | | 2016-2021 | | |
| | | (15-19 años) | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Total |
| **Nacional** | 375 | 13,4 | 28,5 | 71,5 | 63,3 | 74,1 | 65,0 | 82,6 | 37 | 93 | 130 |
| Amazonas | 13 | 23,8 | 50,0 | 50,0 | 41,9 | 53,0 | 72,9 | 88,6 | 1 | 1 | 2 |
| Áncash | 12 | 13 | 60,0 | 40,0 | 53,2 | 66,8 | 65,9 | 84,7 | 3 | 2 | 5 |
| Apurímac | 2 | 12 | 0,0 | 100,0 | 41,2 | 62,1 | 75,8 | 88,9 | 0 | 2 | 2 |
| Arequipa | 6 | 6,6 | 33,3 | 66,7 | 71,6 | 83,4 | 60,9 | 81,0 | 2 | 4 | 6 |
| Ayacucho | 8 | 16,8 | 33,3 | 66,7 | 42,4 | 63,8 | 70,7 | 83,2 | 1 | 2 | 3 |
| Cajamarca | 33 | 18,5 | 0,0 | 100,0 | 31,5 | 46,0 | 74,3 | 88,1 | 0 | 6 | 6 |
| Prov. Const. del Callao | 7 | 10,2 | 50,0 | 50,0 | 80,1 | 89,1 | 59,3 | 82,7 | 2 | 2 | 4 |
| Cusco | 26 | 9,2 | 20,0 | 80,0 | 48,8 | 66,3 | 75,9 | 84,2 | 1 | 4 | 5 |
| Huancavelica | 13 | 15,1 | 0,0 | 100,0 | 32,1 | 57,9 | 82,9 | 86,8 | 0 | 2 | 2 |
| Huánuco | 17 | 16,4 | 33,3 | 66,7 | 39,8 | 52,1 | 68,8 | 86,3 | 1 | 2 | 3 |
| Ica | 5 | 14,3 | 25,0 | 75,0 | 77,5 | 86,6 | 60,2 | 80,2 | 1 | 3 | 4 |
| Junín | 15 | 12,1 | 20,0 | 80,0 | 55,8 | 70,7 | 67,3 | 82,1 | 1 | 4 | 5 |
| La Libertad | 23 | 16,8 | 28,6 | 71,4 | 58,1 | 65,5 | 62,1 | 82,5 | 2 | 5 | 7 |
| Lambayeque | 12 | 11,8 | 20,0 | 80,0 | 61,8 | 71,9 | 58,5 | 78,9 | 1 | 4 | 5 |
| Lima | 36 | 10,2 | 35,0 | 65,0 | 79,8 | 88,0 | 63,4 | 80,3 | 14 | 26 | 40 |
| Provincia de Lima | | 9,6 | 33,3 | 66,7 | 81,4 | 89,4 | 63,4 | 79,9 | 12 | 24 | 36 |
| Región Lima 2/ | | 14,9 | 50,0 | 50,0 | 63,4 | 74,2 | 62,6 | 84,5 | 2 | 2 | 4 |
| Loreto | 40 | 30,4 | 50,0 | 50,0 | 52,9 | 65,2 | 60,4 | 82,3 | 2 | 2 | 4 |
| Madre de Dios | 3 | 16,9 | 0,0 | 100,0 | 63,5 | 76,2 | 68,8 | 87,1 | 0 | 1 | 1 |
| Moquegua | 1 | 8,6 | 0,0 | 100,0 | 69,3 | 81,1 | 64,7 | 82,8 | 0 | 2 | 2 |
| Pasco | 8 | 12,6 | 0,0 | 100,0 | 56,3 | 68,7 | 67,4 | 85,3 | 0 | 2 | 2 |
| Piura | 35 | 14,6 | 42,9 | 57,1 | 52,3 | 63,3 | 57,7 | 81,9 | 3 | 4 | 7 |
| Puno | 26 | 11,3 | 0,0 | 100,0 | 45,3 | 72,0 | 73,2 | 84,1 | 0 | 5 | 5 |
| San Martín | 18 | 20 | 25,0 | 75,0 | 44,6 | 50,6 | 63,8 | 89,6 | 1 | 3 | 4 |
| Tacna | 3 | 9 | 0,0 | 100,0 | 67,0 | 82,9 | 66,8 | 74,8 | 0 | 2 | 2 |
| Tumbes | 2 | 16 | 50,0 | 50,0 | 67,3 | 71,0 | 63,3 | 86,5 | 1 | 1 | 2 |
| Ucayali | 11 | 23,1 | 0,0 | 100,0 | 59,6 | 70,8 | 64,7 | 86,9 | 0 | 2 | 2 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2017. Ministerio de Salud, ENDES 2017. Elaboración: PNUD Perú.



# IDH AJUSTADO POR DESIGUALDAD

A pesar de los avances en desarrollo logrados en las últimas décadas, **la desigualdad sigue siendo una de las características más presentes en el territorio.** Incluso Lima y los departamentos costeros, con IDH más elevado, tienen heterogeneidades interiores muy marcadas.

Al ser ajustado por desigualdad, el IDH coloca a Amazonas en el primer lugar vs el puesto 21 con su valor original. Esto demuestra claramente que **es necesario hacer un esfuerzo mayor y acelerar la implementación de soluciones** para superar el reto de la igualdad.

*ica Suárez Galindo / PNUD Perú*

# 3

# ESTADO Y DESARROLLO HUMANO

## 3.1 Los conceptos básicos

Tras haber examinado en el capítulo precedente la distribución del desarrollo humano en el territorio nacional, el propósito del presente es abordar la contribución del Estado a este desarrollo humano. Tal contribución tiene también una expresión territorial, en el sentido de que está directamente condicionada por la organización del Estado para tener una presencia –mayor o menor– en los diversos territorios del país.

Se parte del reconocimiento de que el Estado es un organismo complejo y de múltiples dimensiones. Sin embargo, examinarlo bajo el lente del desarrollo humano implica fijar la atención en aquellas dimensiones más cercanamente vinculadas con la generación de oportunidades y capacidades que mejoran los planes de vida y los logros personales que la población considera valiosos. La responsabilidad irrenunciable del Estado para asumir esta función promotora se deriva y tiene relación con las disposiciones de la Constitución Política de la República del Perú. Tanto en la carta magna anterior, la del año 1979, como en la actual, vigente desde 1993, el primer artículo establece expresamente que la defensa y respeto de la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Es importante hacer dos consideraciones acerca del vínculo del Estado con el desarrollo humano. En primer lugar, en su función promotora, el Estado, al formular políticas y proveer servicios, está contribuyendo a las libertades positivas que sostienen la generación de oportunidades y capacidades para las personas. De otro lado, el Estado al desplegar normas de protección e inmunidad a favor de la población está aportando a sus libertades negativas[33], que cumplen también un papel en la adquisición de capacidades. Ambos tipos de libertades son un componente fundamental de la concepción del desarrollo humano. En segundo lugar, debido a que el desarrollo humano privilegia los fines de las personas (el ser y el hacer) por encima de los medios (el tener) que permiten esos fines o funcionamientos, así también el papel del Estado debe ser examinado bajo la misma óptica. Es decir, el Estado y sus funciones constituyen medios para la realización de los fines de la persona humana. Esta es la relación básica que debe establecerse para evaluar la acción estatal, ya que esta forma parte de los medios o instrumentos que se encuentran a disposición de las libertades y capacidades de las personas.

Por tal razón, entre todas las funciones del Estado, se ha seleccionado aquella que adquiere la mayor importancia, porque constituye el cimiento o piso esencial para construir el desarrollo humano: la prestación de servicios básicos. En términos generales, puede afirmarse que la promoción del desarrollo humano forma parte de la política social o de bienestar, que da lugar a diversas formas de intervención, regulación, asistencia e incentivos aplicados por el Estado en cuanto a los servicios públicos. El Estado tiene la opción de atenderlos bajo tres modalidades: (i) prestar directamente los servicios; (ii) regular su prestación a cargo de actores privados; y (iii) transferir recursos a los ciudadanos (Ordóñez, 2014).

Lo anterior implica que en la realidad no solamente el Estado es el que contribuye al desarrollo humano; también cumple un papel el mercado y la propia acción colectiva de la sociedad. La producción de los servicios básicos, en muchos casos, es una función que comparte el Estado con

33 La relación entre las instituciones y las libertades y capacidades de las personas es tratada en Sen (1997). La definición de libertades positivas y negativas puede encontrarse en Berlin (1996), según la cual se distingue entre la libertad positiva consistente en la libertad de las personas para autogobernar su vida y para conseguir lo que eligen (liberty to), y la libertad negativa que es la libertad frente a la interferencia (liberty from). Un ensayo de interpretación sobre la relación entre capacidades y libertad en Sen puede verse en Cejudo (2007), y sobre los conceptos de libertad positiva y negativa en la tradición liberal puede encontrarse en Carter (2010).

las empresas del sector privado y con las organizaciones de la sociedad. Por ello, como se verá más adelante, el concepto de densidad estatal y los indicadores utilizados en este capítulo se refieren, en un sentido amplio, tanto a la intervención directa del Estado en la prestación de los servicios, como a su intervención reguladora o de entrega de incentivos a los actores no estatales[34].

Finalmente, en este repaso conceptual, interesa señalar que le corresponde al Estado, en materia de servicios básicos, asegurar su plena cobertura territorial y el acceso a todos los sectores de la población. El carácter universal de estos servicios no puede estar en cuestión y, al mismo tiempo, se trata de otorgar prioritaria atención para que los más pobres no se vean privados de este acceso. Dentro de su contribución al desarrollo humano, el Estado tiene la obligación política y ética de promover y proteger los llamados entitlements, los derechos socialmente reconocidos, en especial para el sector más vulnerable de la sociedad[35].

## La densidad del Estado

La contribución del Estado al desarrollo humano requiere ser examinada mediante una categoría operativa y cuantificable en el territorio. Esta es la densidad del Estado, medida a través de un índice, construido en escala provincial. Según PNUD (2009: 27-28), "la densidad del Estado es concebida (...) en el plano de los desempeños o funcionamientos del Estado en el momento de proveer servicios sociales básicos. La magnitud de la densidad del Estado en una determinada circunscripción dependerá del número y cobertura de servicios que el Estado ofrezca en ella".

De acuerdo con esta definición, la densidad del Estado alude a una función específica, que consiste en la provisión estatal de servicios elementales para las personas. Es evidente que otras funciones estatales pueden dar lugar a distintas definiciones o tipos de densidad del Estado. El concepto que se ha elegido corresponde a una densidad básica y no es equiparable con el tamaño del Estado, sino que busca representar las capacidades que tiene el aparato estatal para producir y entregar medios útiles para los fines del desarrollo humano.

Por el hecho de encontrarse al servicio del desarrollo humano, los servicios prestados por el Estado forman parte del entorno que condiciona las libertades, capacidades y funcionamientos de la gente en los propios espacios donde ésta se desenvuelve. Ello le otorga a la densidad estatal un definido carácter territorial, que se traduce en la presencia básica del Estado en esos ámbitos. Adicionalmente, las distintas escalas y características socioeconómicas de los territorios, el tamaño y grado de concentración poblacional, su cercanía o localización remota, el tejido social y las demandas que de aquí emergen, etc., condicionan las modalidades, escala, eficiencia y costos con que se producen y entregan los servicios a la población.

La relación entre los servicios básicos proporcionados por el Estado y el desarrollo humano puede ser mejor apreciada a partir de considerar su ubicación, tanto en el proceso que se verifica al interior del aparato estatal, como en el proceso social que conduce a las capacidades y funcionamientos que valoran las personas. Desde esta doble perspectiva, puede afirmarse que dichos servicios forman parte de dos cadenas o secuencias:

**(i) La cadena de valor público en el campo del Estado.**
Esta es la que permite articular recursos públicos con operaciones y procesos del aparato estatal, en donde los servicios constituyen el producto, es decir, la culminación o punto de llegada.

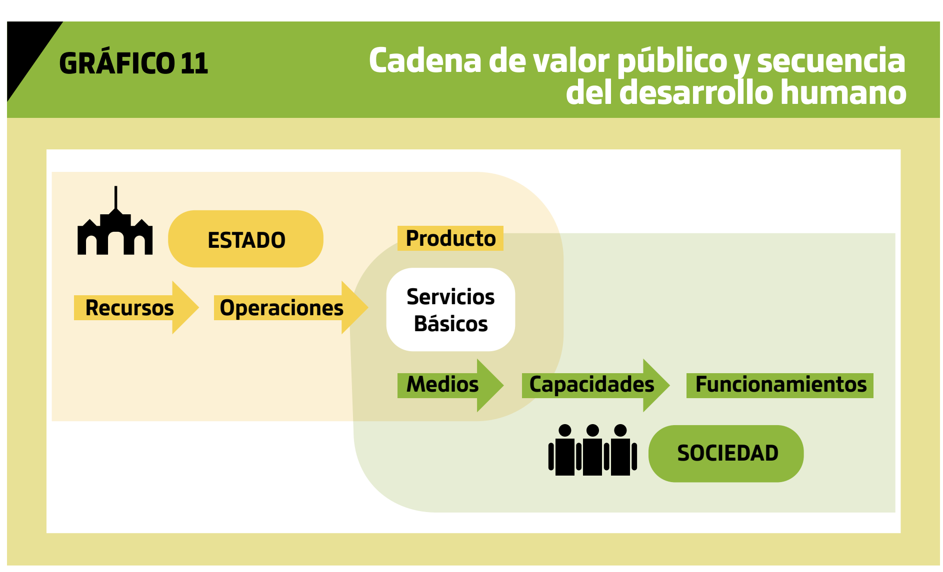
**(ii) La cadena o secuencia del desarrollo humano en el campo de la sociedad.**
Es aquella donde los servicios básicos pasan a ser el punto de inicio, es decir constituyen los medios que, en adelante, sostienen la generación de capacidades y funcionamientos (Gráfico 11).

34 Como sostiene el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente: "Otras actividades (de provisión de servicios) pueden ser más claramente mixtas, bajo algún sistema público-privado. La acción indirecta puede incluir la provisión de incentivos a la sociedad civil y a empresas bajo los criterios de la subsidiariedad. El Estado puede actuar también como regulador, para que en casos específicos se asegure que los bienes y servicios básicos estén al alcance de todos especialmente de los que menos tienen". Este Informe realizó el cálculo y difundió por primera vez el Índice de Densidad del Estado (IDE) a nivel de las provincias del país.

35 La defensa y promoción de los entitlements, ocupa un lugar central en la concepción de Sen sobre el desarrollo humano y la justicia en la sociedad. Véase, por ejemplo, Sen (1981).



**GRÁFICO 11** Cadena de valor público y secuencia del desarrollo humano




Elaboración: PNUD Perú.

## El Índice de Densidad del Estado (IDE)

En el esquema anterior (Gráfico 11), se aprecia que los servicios básicos provistos por el Estado se sitúan en el punto de encuentro de las dos cadenas. Ocupan una posición de bisagra que corresponde, además, al momento especial en que ocurre, por parte del Estado, la entrega de los servicios básicos y la recepción de estos servicios, por parte de la sociedad. El Índice de Densidad del Estado (IDE) se propone capturar y medir la magnitud de esta entrega-recepción, durante el contacto o interacción entre el Estado oferente de los servicios y las personas demandantes y usuarias de los mismos.

Para una mejor comprensión de esta función del IDE, resulta útil la figura denominada "Estado-ventanilla". Las personas que requieren los servicios se acercan a la ventanilla que es el lugar donde desemboca el proceso llevado a cabo por el Estado. Este proceso, representado por la cadena de valor pública, incluye diversos elementos o *inputs*: presupuesto, personal técnico, insumos, infraestructura, organización (ministerios, direcciones, agencias, oficinas), modelo de gestión y de operatividad (responsables, reglas y procedimientos). Los servicios son el *output*, el punto de salida o elemento terminal de la cadena. Es oportuno subrayar que poner la atención, tal como lo hace el IDE, en los servicios que finalmente llegan y reciben los ciudadanos, equivale a apreciar y evaluar la acción estatal por sus resultados, no por sus insumos. Ello es congruente, además, con el enfoque aplicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del presupuesto por resultados como criterio decisivo para evaluar la gestión de los recursos públicos[36].

En el campo de la sociedad, el principal interés de las personas está puesto en la cobertura, calidad y oportunidad con que el Estado cumple con la prestación de los servicios. Probablemente no conocen la complejidad del proceso interno que se encuentra detrás de la ventanilla y no necesitan conocerlo, salvo en los casos singulares en que hayan decidido participar y contribuir desde fuera del Estado a este mismo proceso. Lo que sí cabe esperar es que la población encuentre determinados espacios de participación en sus propias localidades y en torno a sus propias organizaciones de base; que identifique sus preferencias para formular sus demandas y ejerza algún tipo de presión social sobre los órganos del Estado. La prestación, una vez recibida (momento del Estado-ventanilla), convierte a los servicios, como

36 El reconocimiento de los servicios como un resultado de la mayor importancia, también se aplica en otras esferas de la gestión pública. Por ejemplo, en el caso del sector público agrario, la idea original de la creación y puesta en funcionamiento de las agencias agrarias (hoy transferidas desde el MINAGRI a los Gobiernos regionales) era convertirlas en ventanillas únicas que den salida a los servicios que requieren los agricultores: extensión, asistencia técnica, sanidad, información de mercados, financiamiento etc. Se argumentaba y con razón, que al productor agropecuario no le interesa qué organismo, qué proceso, cuántos gastos, cuántos técnicos etc. se encuentran detrás del servicio que reciben. Su interés se centra, en cambio, en la atención y soporte que le brinda el Estado que, para él; tiene una sola y suficiente imagen: la ventanilla de la agencia agraria.

ya ha sido señalado, en el punto inicial de la cadena del desarrollo humano. El Índice de Densidad del Estado permite, entonces, distinguir y dimensionar los medios (servicios) utilizados por la gente para sus propios fines; es decir, la adquisición de las capacidades, libertades y funcionamientos que valoran.

La forma como se ha concebido el IDE refleja la opción por el tipo de densidad del Estado más compatible con la naturaleza y con los fines del desarrollo humano. El carácter instrumental que se le asigna al Estado y sus servicios frente a la primacía de las personas y sus proyectos de vida[37], posibilita precisamente el empleo del IDE para una evaluación social y política de la acción estatal y su contribución al desarrollo humano.

Las dimensiones que se consideran para la construcción del IDE y los indicadores respectivos aparecen en el Gráfico 12.

Las dimensiones e indicadores seleccionados responden a las condiciones de un elemental desarrollo humano: poseer una identidad para ser reconocido en la sociedad como sujeto de derechos; tener acceso a servicios de salud para una vida prolongada y saludable; acceder a los servicios educativos para asimilar conocimientos, mejorando opciones y oportunidades; disponer de agua y saneamiento para condiciones elementales de sobrevivencia e higiene, contar con electrificación para una residencia confortable y abierta a la comunicación moderna. Tal es el mínimo requerido para una vida humana digna y creativa, que debiera ser garantizada por el Estado y la sociedad.

Por su naturaleza y funciones, el Índice de Densidad del Estado debe resumir y cuantificar la presencia territorial del Estado en las distintas circunscripciones políticas en que se organiza el aparato administrativo estatal. Se trata de tomar en cuenta y reflejar en los distintos espacios territoriales, la existencia de entidades del Gobierno nacional y de los Gobiernos subnacionales encargados de la producción y entrega de servicios a la población de sus ámbitos respectivos.

**GRÁFICO 12** **Matriz de indicadores del IDE**

| DIMENSIONES | SECTORES | INSTITUCIONES | INDICADOR | PESO |
|---|---|---|---|---|
| Servicios Básicos | Salud | Minsa (direcciones, despachos), sis, Gobiernos Regionales (direcciones regionales, redes de salud) | (Número de médicos/ población) 10 mil habitantes | 1/5 |
| | Educación | Minedu (direcciones, despachos), Gobiernos Regionales (UGEL's) | Asistencia a secundaria 12-16 años/población 12-16 años | 1/5 |
| | Saneamiento | Ministerio de Vivienda (direcciones, despachos), Sunass, PCM, Organismos adscritos (OTASS) | Viviendas con agua y desagüe/ total viviendas | 1/5 |
| Conectividad e integración | Electricidad | Minem (Dirección general de Electrificación Rural, Viceministerio), PCM (OSINERGMIN) | Viviendas con electricidad/ total viviendas | 1/5 |
| Ciudadanía | Identidad | Reniec y Minicipalidades | Población con DNI/ total Población | 1/5 |

Elaboración: PNUD Perú.

37 López-Calva y Vélez (2003) enfatizan esta misma perspectiva: "La nueva propuesta hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena. Así, la medición del bienestar debería verse como un proceso con varios componentes: el acceso a bienes y servicios, una función de "conversión" de estos bienes y servicios en opciones reales de planes de vida y, por último, una función de "evaluación" que transforma la elección hecha en un nivel de satisfacción individual".



Inicialmente se presenta el IDE por departamentos a fin de examinar y dar cuenta de las perspectivas que permite esta escala territorial más agregada. A continuación, se ha optado por la escala provincial como la principal unidad de referencia territorial para la construcción del IDE, bajo consideraciones similares a las empleadas a propósito de la construcción territorial del IDH: la provincia representa la unidad más apropiada por su escala intermedia entre los distritos y los departamentos.

No puede dejar de anotarse que la presencia de diversas entidades propias de los Gobiernos locales, además de agencias desconcentradas de los ministerios del Gobierno nacional y de los Gobiernos regionales, dota a las provincias de una importante cuota de institucionalidad pública para la provisión de servicios diversos. Un caso significativo es el de los Institutos Viales Provinciales (IVP), encargados de la gestión de la red vial vecinal (caminos rurales). La existencia de los IVP abre además la posibilidad de su progreso hacia institutos de infraestructura económica provincial en sentido amplio, como brazos planificadores y ejecutores de inversiones conglomeradas de los distintos rubros de infraestructura (vial, riego, electrificación, saneamiento, telecomunicaciones). Por otra parte, las provincias son también sede de las agencias agrarias pertenecientes a los Gobiernos regionales, así como de las agencias de Agro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). Ambas entidades, de ser fusionadas, podrían convertirse en agencias de desarrollo económico de alcance provincial, con capacidad para impulsar planes y proyectos productivos en esa escala territorial; podrían, además, establecer alianzas con las provincias vecinas y con el propio Gobierno regional para proyectos productivos de mayor dimensión. Finalmente, la presencia de las Unidades de Gestión Educativa (UGEL) y de las Redes de Salud, de ámbito provincial, proporciona el marco necesario para impulsar las políticas y proyectos de desarrollo social con base territorial.

A pesar de algunas restricciones e insuficiencias en la información estadística provincial[38], la potencia del IDE consiste en su capacidad de mostrar las brechas existentes en el territorio en materia de servicios básicos para el desarrollo humano. La construcción del índice en escala provincial (y su agregación a nivel departamental) puede arrojar criterios importantes y prioridades de políticas diferenciadas e intervenciones de alcance territorial.

Por último, es posible resumir lo señalado hasta aquí resaltando la particular relación del IDE con el IDH. Mientras que el IDH remite a la secuencia del desarrollo humano y a la clara distinción que cabe establecer entre los medios y los fines valiosos en la vida de las personas, el IDE llama la atención y mide la concurrencia territorial de esos medios o servicios básicos. En tanto el IDH observa el impacto de los medios o servicios en términos de funcionamientos clave de las personas y rescata lo que estas son o hacen, el IDE representa y contabiliza lo que el Estado hace (o debiera hacer) para contribuir al bienestar y la vida digna de esas personas en la sociedad.

38 Cuando en el año 2009 se inició la construcción del IDE (con información al año 2007) a nivel de las provincias, se confrontaron problemas de información desagregada en variables e indicadores referidos a las dimensiones salud, vialidad y seguridad ciudadana. En salud no fue posible obtener para todas las provincias datos sobre partos asistidos o vacunaciones de niños y por ello se tuvo que recurrir al indicador médicos por 10 mil habitantes. En vialidad no se contaba con datos actuales y desagregados por provincias del servicio efectivo de transitabilidad brindado por los caminos rurales, lo que impidió incluir a esta dimensión en el cálculo del IDE. En seguridad ciudadana no se obtuvo información consistente y desagregada a nivel de provincias del personal policial efectivamente dedicado a tareas de seguridad, por lo que tampoco fue posible incluir esta dimensión en el IDE.

## Matriz de indicadores del IDE




## 3.2 Lectura territorial de la densidad del Estado

El carácter territorial con el que se concibe la densidad del Estado hace que su medición, a través del IDE, se realice con referencia a territorios definidos. Se trata, entonces, de una lectura e interpretación desde un enfoque territorial, de modo similar al llevado a cabo con el IDH. Además, una razón de fondo para adoptar esta perspectiva es que partir de los territorios posibilita un mejor conocimiento y una evaluación integral de la incidencia que tiene la acción estatal sobre el desarrollo humano.

La lectura territorial, en suma, coloca frente a frente al IDE y al IDH, los sitúa en espacios delimitados, explora la relación entre sus valores y su evolución y, de ese modo, contribuye a aproximar las primeras respuestas al cómo y dónde los servicios estatales condicionan las oportunidades y capacidades de la gente para que nadie se quede atrás.

Una cuestión que debe ser adecuadamente valorada está relacionada con la escala territorial desde la cual se examinan los vínculos del Estado con el desarrollo humano y entre sus respectivos índices. Cada una de las posibles escalas –la departamental y la provincial– reporta ventajas que deben ser tomadas en cuenta. A nivel de departamentos, puede apreciarse la acción realizada por el Estado en el contexto de la dinámica económica regional, el despliegue de la inversión en infraestructura con proyectos de mayor dimensión y la presencia de impulsos sociales y políticos de alcance regional, pero también muy ligados al escenario nacional. En el nivel provincial, además de las ventajas institucionales mencionadas líneas arriba, priman los factores de orden local, vinculados a la dotación de factores, a la cercanía de la población con las entidades públicas y al peso específico de la organización social de base y sus demandas de más y mejores servicios frente al Estado.

En lo que sigue, se presenta el examen del IDE actualizado al año 2017[39], a nivel de departamentos, luego a nivel provincial y, finalmente, se exponen los aspectos principales de la relación entre el IDE y el IDH en los territorios.

39 La actualización del IDE al 2017 se apoya en la información del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado ese mismo año. Ello permite, además, la comparación con el IDE 2007 (el primero que se calculó en el PNUD), construido igualmente sobre la base de datos censales.

## 3.3 El IDE por departamentos

Los departamentos ofrecen la primera entrada al examen del IDE, habida cuenta de que son espacios con una singular presencia del Estado: constituyen un escenario clave del proceso de descentralización política en el país, ya que desde el año 2003 se instalaron Gobiernos regionales en sus respectivos ámbitos y el Gobierno Nacional les transfirió diversas competencias y funciones. Algunas de estas, como las correspondientes a los sectores Educación y Salud, se encuentran directamente vinculadas a los servicios incluidos como componentes del IDE.

La desigualdad y el sesgo en favor de la costa y la postergación de la selva son los rasgos fundamentales de la presencia de los servicios estatales en el territorio, reflejados en la distribución del IDE según departamentos. De acuerdo con el Gráfico 13, en el ranking 2017, destaca en el tercio superior un grupo de 8 departamentos, todos con espacios de costa y con el más alto IDE, que es superior a 0.75.

En el siguiente grupo intermedio con IDE entre 0.70 y 0.75, se encuentran 10 departamentos, de los cuales 6 son de sierra, 2 poseen litoral y 2 pertenecen a la selva. En el tercio inferior desciende el IDE a un nivel por debajo de 0.70, y los 7 departamentos de este grupo se distribuyen de la siguiente forma: 3 en la selva y 4 en la sierra (2 de estos últimos tienen provincias en la selva alta).

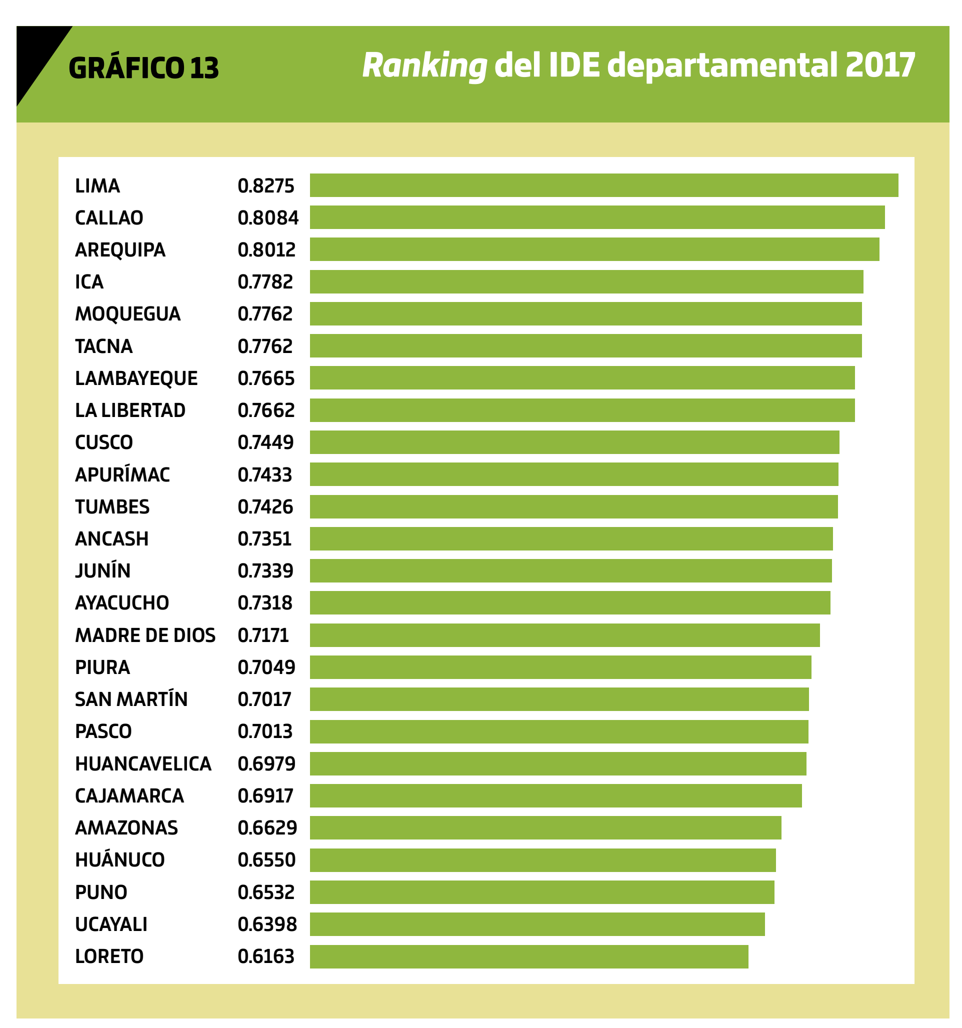
Si se comparan estos resultados con los del IDE 2007 (Tabla 22), el grupo de departamentos ubicado en la posición superior de la densidad del Estado –con un solo cambio (ingresa La Libertad y sale Tumbes de este grupo)– es el mismo que encabezaba la tabla del primer cálculo del IDE realizado ese año 2007. Lima ocupaba entonces el primer lugar y permanece en esa misma primera posición el 2017. En el otro extremo, vistos en conjunto, los departamentos relegados a la ubicación inferior del 2017 eran los mismos el 2007 (salvo Puno que, al caer fuertemente en el ranking, ingresa a este grupo en reemplazo de Pasco). En ambos años, objeto de esta comparación, los departamentos de selva, Amazonas, Ucayali y Loreto se mantienen en los últimos lugares del ranking.

Las diferencias entre los primeros y los últimos lugares de la escala del IDE departamental tienen su correlato en las distancias entre los valores de los componentes del IDE. Así, con respecto a la asistencia en la educación secundaria y en viviendas electrificadas, los departamentos mejor atendidos superan a los postergados en 20 % y 30 %, respectivamente; mientras que en viviendas con agua y saneamiento, los departamentos del extremo superior casi duplican en su dotación a los del extremo inferior. Pero es en el rubro de salud donde la distancia alcanza su mayor nivel: el número de médicos por habitante de los departamentos que encabezan el ranking más que cuadruplica al indicador de los departamentos que se sitúan en el final.

Los departamentos son espacios con una singular presencia del Estado: constituyen un escenario clave del proceso de descentralización política en el país,

Se confirma entonces que a lo largo de la última década, el Perú mantiene el mismo patrón de desigualdad territorial en la

**GRÁFICO 13** ***Ranking* del IDE departamental 2017**




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017. Elaboración: PNUD Perú.

## TABLA 22 *Ranking* 2007 y 2017 del IDE departamental

| | IDE 2007 | | IDE 2017 | | tpa 2007-2017 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Indice | rank | Indice | rank | |
| **PERÚ** | **0.670** | | **0.759** | | **1.26** |
| LIMA | 0.795 | 1 | 0.827 | 1 | 0.40 |
| Callao | 0.750 | 4 | 0.808 | 2 | 0.75 |
| AREQUIPA | 0.769 | 2 | 0.801 | 3 | 0.41 |
| ICA | 0.717 | 6 | 0.778 | 4 | 0.82 |
| MOQUEGUA | 0.725 | 5 | 0.776 | 5 | 0.68 |
| TACNA | 0.757 | 3 | 0.776 | 6 | 0.25 |
| LAMBAYEQUE | 0.675 | 8 | 0.767 | 7 | 1.28 |
| LA LIBERTAD | 0.640 | 10 | 0.766 | 8 | 1.81 |
| CUSCO | 0.615 | 13 | 0.745 | 9 | 1.94 |
| APURÍMAC | 0.592 | 14 | 0.743 | 10 | 2.31 |
| TUMBES | 0.676 | 7 | 0.743 | 11 | 0.94 |
| ANCASH | 0.637 | 12 | 0.735 | 12 | 1.45 |
| JUNÍN | 0.640 | 11 | 0.734 | 13 | 1.38 |
| AYACUCHO | 0.564 | 18 | 0.732 | 14 | 2.65 |
| MADRE DE DIOS | 0.647 | 9 | 0.717 | 15 | 1.03 |
| PIURA | 0.587 | 15 | 0.705 | 16 | 1.85 |
| SAN MARTÍN | 0.564 | 17 | 0.702 | 17 | 2.21 |
| PASCO | 0.563 | 19 | 0.701 | 18 | 2.22 |
| HUANCAVELICA | 0.506 | 23 | 0.698 | 19 | 3.28 |
| CAJAMARCA | 0.518 | 21 | 0.692 | 20 | 2.92 |
| AMAZONAS | 0.500 | 25 | 0.663 | 21 | 2.86 |
| HUÁNUCO | 0.501 | 24 | 0.655 | 22 | 2.72 |
| PUNO | 0.568 | 16 | 0.653 | 23 | 1.41 |
| UCAYALI | 0.555 | 20 | 0.640 | 24 | 1.44 |
| LORETO | 0.515 | 22 | 0.616 | 25 | 1.81 |

TPA: Tasa promedio anual de crecimiento 2007-2017
Fuente: INEI. Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017. Elaboración: PNUD Perú.

provisión de los servicios estatales, caracterizado por un sesgo favorable a la costa, una cierta mejora en los espacios de la sierra y, al mismo tiempo, la prolongación del atraso de la selva.

Por otro lado, y aún en este contexto de acentuada desigualdad territorial de la densidad del Estado, resulta necesario conocer si los valores del IDE departamental muestran en el largo plazo una tendencia convergente o si, por el contrario, las brechas que ya son significativas tienden a ensancharse todavía más. La estimación de los coeficientes de variación del IDE departamental indica que se han reducido de 14.30 a 7.40 en el periodo 2007-2017, lo que señala un cierto curso de reducción de las diferencias en la densidad estatal, cuando se la mide en la escala agregada de los departamentos.

### Heterogeneidad intradepartamental

La tendencia a la reducción de las distancias interdepartamentales en la densidad del Estado no visibiliza, sin embargo, la heterogeneidad existente al interior de cada departamento, causada por la dispersión de los IDE provinciales[40], la misma que en algunos casos alcanza cotas notables.

La Tabla 23 ofrece un panorama concentrado de esta heterogeneidad, de manera que para cada departamento muestra la polarización o distancia existente entre los extremos del IDE provincial. Los departamentos de Amazonas y Loreto, que se ubican entre los de menor IDE, son a la vez los de mayor heterogeneidad interior, medida por la distancia entre sus provincias extremas alta y baja. A la inversa, se aprecian departamentos como Lima, Ica y Tacna, que se sitúan en el tramo superior del IDE y, al mismo tiempo, muestran las menores brechas entre las respectivas provincias más alta y más baja. Otro rasgo general es la presencia de provincias capitales de departamento o que son asiento de ciudades importantes, como las portadoras del nivel máximo del IDE, frente a las provincias que exhiben los valores mínimos de cada departamento, que en su mayoría se localizan en las partes altas de la sierra o en la selva baja.

Una aproximación más cabal al estado de heterogeneidad interna de los departamentos lo brinda el cálculo de los coeficientes de variación de los IDE provinciales de

40 Como se verá más adelante, los coeficientes de variación del IDE provincial son más altos y su tendencia a la convergencia es más moderada que en los departamentos.

## TABLA 23 IDE provincial 2017 máximo y mínimo según departamento

| Departamento | IDE 2017 | NIVEL PROVINCIAL | | | | Diferencia | CV provincial |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Mínimo | | Máximo | | | |
| | | Provincia | IDE | Provincia | IDE | | |
| AMAZONAS | 0.663 | Condorcanqui | 0.409 | Chachapoyas | 0.767 | **0.358** | 16.3 |
| LORETO | 0.616 | Datem del Marañón | 0.410 | Maynas | 0.690 | **0.281** | 16.4 |
| HUÁNUCO | 0.655 | Puerto Inca | 0.466 | Huánuco | 0.716 | **0.250** | 10.6 |
| JUNÍN | 0.734 | Satipo | 0.581 | Huancayo | 0.801 | **0.220** | 8.4 |
| UCAYALI | 0.6398 | Purús | 0.450 | Coronel Portillo | 0.664 | **0.214** | 16.2 |
| LA LIBERTAD | 0.766 | Julcán | 0.621 | Trujillo | 0.812 | **0.192** | 7.9 |
| CUSCO | 0.745 | Canas | 0.640 | Cusco | 0.826 | **0.187** | 7.1 |
| PUNO | 0.653 | Sandia | 0.556 | Yunguyo | 0.719 | **0.163** | 9.0 |
| PIURA | 0.705 | Ayabaca | 0.592 | Talara | 0.750 | **0.158** | 7.4 |
| SAN MARTÍN | 0.702 | Bellavista | 0.620 | San Martín | 0.770 | **0.151** | 5.8 |
| AREQUIPA | 0.801 | Condesuyos | 0.669 | Arequipa | 0.819 | **0.150** | 6.0 |
| ANCASH | 0.735 | M. Luzuriaga | 0.636 | Huaraz | 0.785 | **0.149** | 4.8 |
| MOQUEGUA | 0.776 | Sánchez Cerro | 0.655 | Ilo | 0.792 | **0.137** | 8.4 |
| APURÍMAC | 0.743 | Cotabambas | 0.655 | Abancay | 0.789 | **0.134** | 5.8 |
| LAMBAYEQUE | 0.767 | Ferreñafe | 0.679 | Chiclayo | 0.809 | **0.130** | 8.3 |
| HUANCAVELICA | 0.698 | Huaytará | 0.615 | Huancavelica | 0.733 | **0.118** | 5.6 |
| MADRE DE DIOS | 0.717 | Manu | 0.625 | Tambopata | 0.734 | **0.109** | 6.7 |
| PASCO | 0.701 | Daniel A. Carrión | 0.647 | Pasco | 0.755 | **0.108** | 7.2 |
| TACNA | 0.776 | Candarave | 0.692 | Jorge Basadre | 0.800 | **0.108** | 5.4 |
| ICA | 0.778 | Nazca | 0.712 | Ica | 0.809 | **0.097** | 4.0 |
| AYACUCHO | 0.732 | La Mar | 0.674 | Huamanga | 0.769 | **0.095** | 4.0 |
| CAJAMARCA | 0.692 | Celendín | 0.653 | Cajamarca | 0.747 | **0.094** | 3.5 |
| LIMA | 0.827 | Huarochirí | 0.750 | Lima | 0.833 | **0.084** | 3.5 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017. Elaboración: PNUD Perú.

cada departamento. Los resultados de esa estimación (Tabla 23) reiteran la situación de Amazonas y Loreto como los departamentos más desiguales en cuanto a la presencia de los servicios del Estado: no solamente es muy grande la brecha entre sus provincias extremas (Condorcanqui frente a Chachapoyas, y Datem del Marañón frente a Maynas), sino que el resto de sus provincias acusa también una fuerte dispersión. En cambio, departamentos como Junín, La Libertad, Cusco y Piura, si bien es grande la distancia entre sus extremos del IDE, la dispersión del resto de sus provincias no llega a los niveles más altos. Por el lado de los departamentos relativamente homogéneos, como es el caso de Lima, Cajamarca, Ayacucho, Ica y Tacna, la menor distancia entre las provincias de IDE máximo y mínimo, es confirmada por los respectivos coeficientes de variación que evidencian una relativa baja dispersión del resto de sus provincias.

## 3.4 El IDE por provincias

La distribución del IDE 2017 en el nivel provincial resulta más desigual que en el nivel de los departamentos. La distancia entre la primera provincia del ranking (Lima) y la última (Condorcanqui en Amazonas) duplica la existente entre departamentos. El Estado llega desigualmente con sus servicios básicos a las provincias, y genera en los territorios brechas acentuadas, de manera que deja de cumplir el papel nivelador de oportunidades para el desarrollo humano. Por ejemplo, la relación entre la provincia de mejor asistencia a secundaria y la última es de 1.8 a 1; en electrificación es de 5 a 1; en viviendas con agua y saneamiento esta relación sube hasta 24 a 1; y en dotación de médicos por habitante, la desproporción entre la primera y la última provincia se torna impresionante: 27 a 1 (Tabla 24).

41 Esta alta proporción se explica por la presencia entre estas nueve provincias, de Lima, Callao, Arequipa y Trujillo.

Estas desigualdades en los componentes del IDE se expresan a través de las distintas dispersiones que registran y que han sido medidas por los coeficientes de variación. El CV más alto fue el de 62.0 % que corresponde a la variable médicos por 10,000 habitantes y de allí desciende hasta un mínimo de 0.8 %, correspondiente a la población con DNI. Las correlaciones que indican la intensidad con la que cada componente influye en el valor del IDE global, son también variadas, encontrándose que los rubros más influyentes son los relacionados con los servicios instalados en las viviendas, esto es, electrificación y agua y saneamiento.

En una apreciación de conjunto, se tiene que en el año 2017, 11 provincias (6 de costa y 5 de sierra), con una población que representaba el 47.5 % del total nacional[41], tenían un IDE global mayor a 0.80; siendo 8 de ellas, el asiento de ciudades capitales de departamento. Mientras que, en el final de la tabla, 38 provincias que absorben el 7.2 % de la población nacional, muestran un IDE por debajo de 0.65 %. Es decir, más de 2,250,000 personas habitan estos espacios que confrontan importantes carencias en servicios elementales para la vida humana.

Si se revisa la relación de las 20 primeras provincias del IDE 2017 y las 20 últimas (Gráfico 14), se advierte que entre las primeras aparecen 11 de costa y 9 de sierra (estas mejoran su ubicación con relación al IDE 2007), y no figura aquí ninguna de selva. Entre las últimas, predominan las provincias de selva (13), 7 son de sierra y, en este caso, no figura ninguna de costa. Es importante hacer notar que los 9 últimos lugares corresponden a provincias de selva baja y de gran extensión: cinco en el departamento de Loreto, dos en Ucayali, una en Amazonas y una en Huánuco.

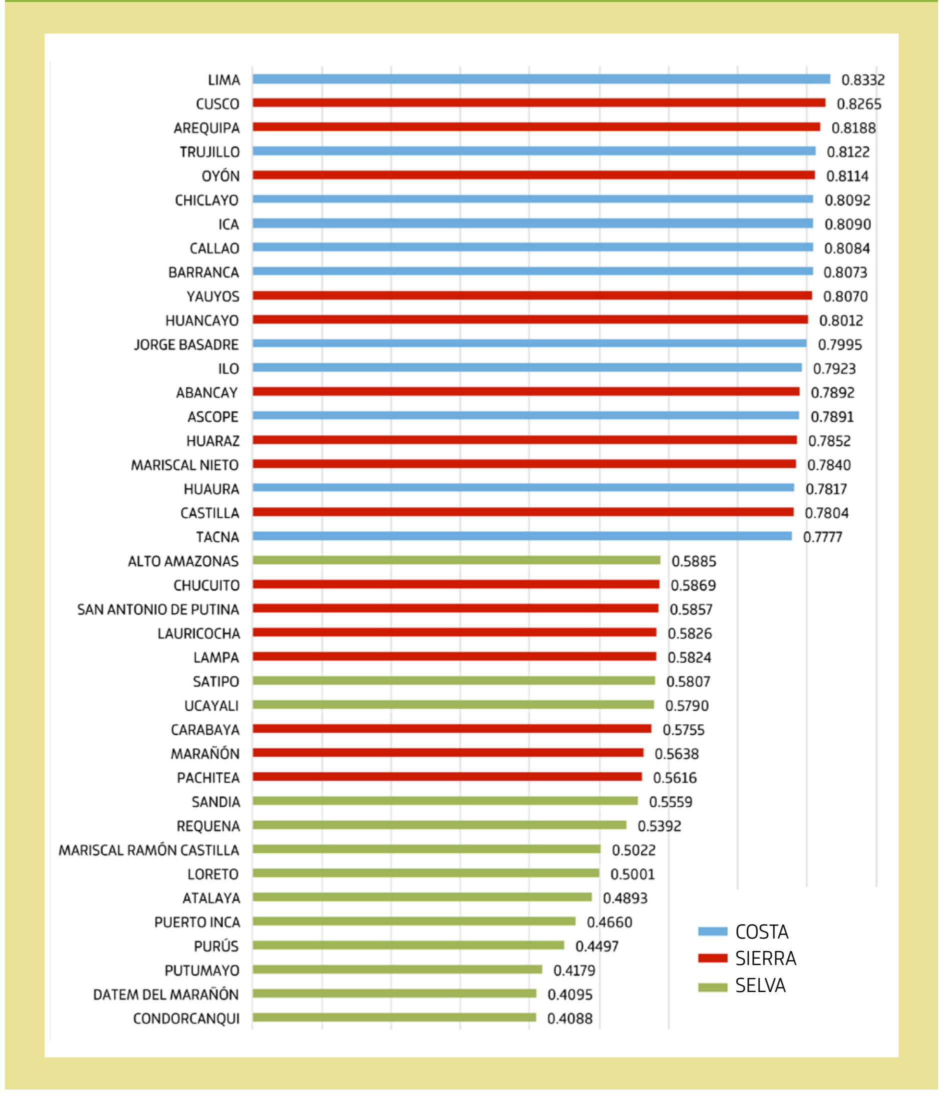


**TABLA 24 Indicadores del IDE Provincial 2017**

| Indicadores 2017 | Valores originales, sin normalizar | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Índice de Densidad del Estado | Población con DNI | Médicos por 10 mil hab. | Asistencia a secundaria, 12-16 años | Viviendas con agua y desagüe | Viviendas electrificadas |
| | IDE | % | Ratio | % | % | % |
| Máximo | 0.8332 | 99.9 | 40.7 | 90.6 | 92.8 | 98.3 |
| Mínimo | 0.4088 | 92.8 | 1.5 | 51.2 | 3.8 | 18.4 |
| Promedio | 0.6906 | 99.4 | 11.1 | 81.1 | 69.2 | 77.9 |
| Desv. Estándar | 0.1 | 0.8 | 6.9 | 6.8 | 18.5 | 12.3 |
| Coef. Variación | 11.2 | 0.8 | 62.0 | 8.4 | 26.7 | 15.7 |
| Corr. Con IDE | 1.000 | 0.591 | 0.561 | 0.716 | 0.888 | 0.875 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017. Elaboración: PNUD Perú.

**GRÁFICO 14 Provincias de más alto y más bajo IDE 2017**




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017. Elaboración: PNUD Perú.

## TABLA 25 Tasas de crecimiento 2007-2017 del IDE provincial (%)

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| San Martín | 2.97 | -23.25 | 8.42 | 21.10 | 16.56 | 8.94 |
| Huarmey | 2.18 | 18.97 | 6.73 | 17.47 | 10.53 | 8.62 |
| Tumbes | 2.98 | -3.09 | 6.17 | 21.64 | 9.46 | 8.42 |
| Callao | 1.37 | 48.14 | 5.09 | 11.80 | 5.55 | 8.24 |
| Islay | 2.41 | 148.99 | 2.89 | 4.51 | 4.18 | 8.16 |
| Mariscal Nieto | 0.87 | 7.99 | 3.79 | 14.16 | 13.16 | 7.34 |
| Talara | 2.64 | -11.38 | 12.78 | 15.66 | 4.49 | 7.24 |
| Huancayo | 2.35 | -10.22 | 3.61 | 18.54 | 6.54 | 5.95 |
| Ica | 1.52 | -13.58 | 2.54 | 13.00 | 12.93 | 4.64 |
| Trujillo | 2.47 | -4.09 | 11.09 | 4.66 | 5.21 | 4.60 |
| Tambopata | 4.06 | -33.59 | 6.76 | 2.16 | 16.32 | 3.66 |
| Nazca | 1.64 | 25.30 | 1.03 | -4.52 | 8.35 | 2.99 |
| Casma | 3.22 | -1.75 | 13.19 | -10.30 | 4.49 | 2.62 |
| Santa | 2.18 | -7.28 | 9.92 | -5.52 | 6.23 | 2.40 |
| Lima | 1.19 | 3.32 | 2.39 | 3.62 | 2.01 | 2.38 |
| Cusco | 2.19 | -20.15 | 6.15 | 5.63 | 3.52 | 1.72 |
| Tacna | 1.09 | -7.75 | 5.12 | -6.79 | 6.00 | 0.43 |
| San Román | 1.68 | -17.95 | 1.00 | -9.79 | 10.45 | 0.10 |
| Arequipa | 1.40 | -7.92 | 5.79 | -4.47 | 1.48 | -0.05 |
| Ilo | 0.58 | 15.16 | 4.59 | -9.94 | -3.72 | -1.16 |
| San Martín | 2.97 | -23.25 | 8.42 | 21.10 | 16.56 | 8.94 |
| Huarmey | 2.18 | 18.97 | 6.73 | 17.47 | 10.53 | 8.62 |
| Tumbes | 2.98 | -3.09 | 6.17 | 21.64 | 9.46 | 8.42 |
| Callao | 1.37 | 48.14 | 5.09 | 11.80 | 5.55 | 8.24 |
| Islay | 2.41 | 148.99 | 2.89 | 4.51 | 4.18 | 8.16 |
| Mariscal Nieto | 0.87 | 7.99 | 3.79 | 14.16 | 13.16 | 7.34 |
| Talara | 2.64 | -11.38 | 12.78 | 15.66 | 4.49 | 7.24 |
| Huancayo | 2.35 | -10.22 | 3.61 | 18.54 | 6.54 | 5.95 |
| Ica | 1.52 | -13.58 | 2.54 | 13.00 | 12.93 | 4.64 |
| Trujillo | 2.47 | -4.09 | 11.09 | 4.66 | 5.21 | 4.60 |
| Tambopata | 4.06 | -33.59 | 6.76 | 2.16 | 16.32 | 3.66 |
| Nazca | 1.64 | 25.30 | 1.03 | -4.52 | 8.35 | 2.99 |
| Casma | 3.22 | -1.75 | 13.19 | -10.30 | 4.49 | 2.62 |
| Santa | 2.18 | -7.28 | 9.92 | -5.52 | 6.23 | 2.40 |
| Lima | 1.19 | 3.32 | 2.39 | 3.62 | 2.01 | 2.38 |
| Cusco | 2.19 | -20.15 | 6.15 | 5.63 | 3.52 | 1.72 |
| Tacna | 1.09 | -7.75 | 5.12 | -6.79 | 6.00 | 0.43 |
| San Román | 1.68 | -17.95 | 1.00 | -9.79 | 10.45 | 0.10 |
| Arequipa | 1.40 | -7.92 | 5.79 | -4.47 | 1.48 | -0.05 |
| Ilo | 0.58 | 15.16 | 4.59 | -9.94 | -3.72 | -1.16 |

Fuente: INEI. Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017. Elaboración: PNUD Perú.



Comparando el ranking del IDE 2017 con el del 2007, se comprueba que Arequipa es desplazada del primer al tercer lugar, mientras que Lima asciende de la segunda a la primera ubicación, y Cusco pasa del tercero al segundo. Es decir, al cabo de una década, los tres primeros lugares del acceso a los servicios del Estado se han mantenido en estas provincias que son asiento de las más grandes ciudades del país. En el fondo del ranking 2017, la última provincia, Condorcanqui, y la penúltima, Datem del Marañón, aparecían en estas posiciones de absoluta postergación también en la escala del IDE 2007.

La magnitud impresionante de las brechas en el acceso a los servicios básicos en el 2017 se aprecia, por ejemplo, en las provincias de Putumayo (Loreto), Moho (Puno) y San Ignacio (Cajamarca), cuyo nivel de médicos por 10,000 habitantes es de 1.51 %, 2.67 % y 2.70 %, respectivamente, frente a una media nacional de 18.59. En electrificación, Condorcanqui (Amazonas) y Atalaya y Purús (Ucayali) poseen una cobertura de 18.4%, 39.9% y 41.5%, respectivamente, mientras que el promedio nacional es de 88.0%. En agua y saneamiento Purús, Putumayo y Datem del Marañón apenas tienen coberturas de 3.8 %, 5.5 % y 6.1 %, frente a una media nacional de 78.7 %.

Los contrastes entre las provincias con IDE más alto y las provincias que se encuentran en posición inferior –particularmente entre Lima (la primera del *ranking*) y Condorcanqui (la última)– son, ciertamente, abismales y expresan la magnitud de la desigualdad territorial que se ha alcanzado en el país en cuanto al acceso a servicios públicos. Pero esta polarización del territorio en escala provincial no es la única existente en el Perú. Al interior de la provincia capital, a pesar de su primera ubicación en la tabla nacional del IDE, se encuentran también agudas desigualdades en la atención de los servicios estatales. Así, por ejemplo, a propósito del acceso al agua y el saneamiento, el IDE respectivo de Lima (0.884) significa que el 11.6% de las viviendas capitalinas no cuentan con este elemental servicio. En términos absolutos eso hace un total de 251,900 viviendas, una cifra muy cercana al total de viviendas que también carecen de agua y saneamiento y que corresponden a las 24 últimas provincias del ranking del IDE 2017. Por otro lado, 92,500 viviendas de Lima no cuentan con servicio eléctrico, mientras que un número similar de viviendas correspondientes a las 15 últimas provincias del ranking del IDE carece también de este servicio. 94,000 jóvenes limeños no asisten a la escuela secundaria, cantidad similar al total de jóvenes que en las 58 últimas provincias del IDE también están fuera de la secundaria.

Generalizando, puede afirmarse que, en números absolutos, el total de población y viviendas limeñas desprovistas de servicios básicos aproximadamente se equipara con el total de la población y viviendas del quintil inferior de la densidad del Estado.

### La evolución del IDE en la última década

En el análisis de la densidad del Estado no solamente importa el nivel y la posición relativa de los distintos territorios en un momento dado, sino también la dinámica y la evolución en el tiempo del IDE agregado y de sus componentes. En la Tabla 25, se presenta el comportamiento de los componentes del IDE en el periodo 2007-2017, así como la posición de las provincias más dinámicas y de aquellas de menor crecimiento en este mismo periodo.

En esta misma Tabla, por un lado se advierte una clara diferencia entre el crecimiento de los componentes de agua y saneamiento y de electrificación; y, por otro lado, entre los relacionados con salud y educación. A nivel de todo el país, el que más crece es el de agua y saneamiento,

42 Se observa, sin embargo, que estos valores del CV del IDE provincial son mayores que los correspondientes del IDE departamental. En otros términos, la distribución territorial de los servicios básicos del Estado refleja una mayor dispersión en la escala provincial que en la departamental.

seguido del rubro de electrificación. Esto indica que la política estatal se ha orientado, principalmente, a la inversión en proyectos de infraestructura para la provisión de estos servicios y, en menor proporción, a la provisión de salud y educación que, proporcionalmente, hacen mayor uso de gasto corriente (insumos y personal) que de gasto de inversión.

No obstante, el dato más relevante que se desprende de la Tabla 25 es que en la década examinada, las provincias que más han crecido en el acceso a los servicios estatales son precisamente aquellas de la sierra que en el 2007 se encontraban en las posiciones más bajas del IDE. Las 20 provincias con mayor dinamismo en el IDE muestran tasas de crecimiento que van de 50 % (Pomabamba en Ancash) a 95 % (Sánchez Carrión en la Libertad). De estas, 15 pertenecen a la sierra norte y norcentral; 3, a la sierra sur; 1, a la sierra central y solamente 1, a la selva alta. En la mayoría de estas provincias, el componente más dinámico es la variable agua y saneamiento; y, en menor medida, la variable electrificación y la de médicos por 10,000 habitantes. A la inversa, las provincias de menor crecimiento en la década (con tasas por debajo del 10 % y algunas con menos de 1 %) son capitales de departamento o provincias con ciudades importantes que en el 2007 ocupaban el tramo superior del IDE. Y, en cuanto, a las provincias de selva baja es pertinente anotar que aquellas que se situaban en los últimos cinco lugares del IDE 2007, sólo muestran un crecimiento muy moderado, por lo que prácticamente ocupan la misma posición inferior en el IDE 2017. Puede afirmarse entonces que, en la última década, el Estado peruano "ha subido a las alturas", pero no ha logrado descender plenamente hacia la selva baja.

En términos generales, los resultados mostrados implican que la brecha de servicios básicos entre provincias describe en la última década una tendencia a la reducción y a una menor dispersión de los valores provinciales del IDE. Esto último se comprueba al observar el descenso del coeficiente de variación del IDE de nivel provincial: se reduce de 19.99 % en el 2007 a 10.83 % en el 2017[42].

Hay que anotar, finalmente, con relación a la dinámica de la densidad del Estado, que el crecimiento si bien modifica la posición del IDE global de algunas provincias, el ascenso en el ranking no es el mismo si se consideran por separado las posiciones en cada uno de los componentes. Se tiene así que una provincia que ocupa los primeros lugares, por ejemplo, con respecto a la variable médicos por 10,000 habitantes, se encuentra bastante rezagada en educación secundaria. O alguna otra que ostenta una de las primeras ubicaciones en la variable agua y saneamiento, está, al mismo tiempo, en lugares solamente intermedios en la variable electrificación. Este avance desigual según las variables del IDE es precisamente el reflejo de que la política estatal es también muy diferenciada respecto a las prioridades y la asignación de recursos para estos distintos servicios que conforman la densidad del Estado.

## Marco normativo y presupuesto detrás del IDE

Existe en el país un marco normativo para el diseño de las políticas públicas y la asignación de los recursos presupuestales que tienen relación con los servicios básicos considerados en la densidad del Estado. Las normas que rigen a los diversos ministerios del Gobierno nacional, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y las leyes anuales de presupuesto son los instrumentos básicos que regulan estas decisiones del aparato estatal. Otras herramientas importantes con que cuentan



**TABLA 26** **Presupuesto de sectores vinculados al IDE**

| Funciones | % Participación en el Presupuesto Nacional | | % Crecimiento de la participación |
|---|---|---|---|
| | 2012 | 2017 | |
| Salud | 8.82 | 10.02 | **13.62** |
| Educación | 15.07 | 16.77 | **11.34** |
| Saneamiento | 4.46 | 6.02 | **34.90** |
| Energía | 1.13 | 1.43 | **27.11** |

Fuente: MEF-SIAF Consulta amigable. Elaboración: PNUD Perú.

**TABLA 27** **Programas presupuestales vinculados al IDE**

| Programas | Ejecución del Presupuesto | | |
|---|---|---|---|
| | 2012 | 2017 | Crecimiento % |
| Programa Articulado Nutricional | 387,711,353 | 958,137,994 | **147.13** |
| Salud Materno Neonatal | 440,583,314 | 865,894,326 | **96.53** |
| Presupuesto en Educación Secundaria | 3,427,883,453 | 7,082,721,156 | **106.62** |
| Logros de aprendizaje | -- | 6,671,527,515 | |
| Agua y saneamiento urbano | 1,008,491,751 | 3,888,257,402 | **285.55** |
| Agua y saneamiento rural | 510,549,808 | 3,592,748,123 | **603.70** |
| Electrificación rural | 518,789,524 | 554,284,822 | **6.84** |

Fuente: MEF-SIAF Consulta amigable. Elaboración: PNUD Perú.

los ministerios son el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), que define las prioridades y los objetivos que orientan su acción, y los Planes de Desarrollo Concertado, que son formulados por Gobiernos regionales y locales para la gestión de sus respectivos ámbitos.

Al final, políticas y planes se traducen en asignación de recursos presupuestales, y es aquí donde debe fijarse la atención para una mejor comprensión de la dinámica y cambios en el IDE. La Tabla 26 registra que la participación en el presupuesto nacional se ha incrementado en todos los sectores relacionados con los servicios básicos, pero este incremento ha sido especialmente importante en saneamiento y energía. Por su parte, los Programas Presupuestales (Tabla 27), que juegan un rol estratégico para el logro de los objetivos de cada sector, señalan un crecimiento notable sobre todo en los programas de saneamiento urbano, en los cuales casi triplica sus recursos en el quinquenio 2012-2017, y en los de saneamiento rural, en los que sextuplica los recursos en este mismo periodo.

## El factor población en la densidad del Estado

Al estratificar las provincias siguiendo los mismos criterios aplicados en el caso del IDH, se encuentra una clara incidencia del volumen poblacional y el grado de urbanización sobre el valor del IDE y sus componentes. Se comprueba entonces que las decisiones del Estado respecto a prestar servicios se han visto fuertemente condicionadas por el tamaño e intensidad de las demandas provenientes, principalmente de los grandes centros urbanos. El mundo rural peruano, con sus centros poco poblados y dispersos, históricamente no ha podido disponer de una voz y

presencia suficientes para influir decisivamente sobre los espacios de decisión política y presupuestal. Sin embargo, en la última década se observa un impulso importante en la sierra rural para dotarla de mejores servicios, principalmente de agua, saneamiento y electrificación.

La Tabla 28 ofrece un testimonio de esta situación: el IDE más alto corresponde al estrato 1 (Lima y Callao), el cual desciende al pasar al estrato 2 (provincias con población entre 300,000 y 1 millón), el que cae abruptamente en el estrato 3 (población entre 50,000 y 300,000) y continúa cayendo al llegar al estrato 4 (provincias de menos de 50,000 habitantes). Este mismo patrón de descenso a medida que es menor la concentración poblacional se observa en cada uno de los componentes del IDE, pero la reducción más saltante ocurre cuando se pasa del estrato 2 al 3, sobre todo en lo relativo al rubro servicios de salud y al de viviendas con electrificación.

En general, se observa una alta homogeneidad de los estratos respecto del rubro identidad, mientras que los demás rubros son heterogéneos entre estratos pero con intensidades distintas. El de menor dispersión es la variable educación secundaria; en cambio, en las variables médicos por habitante, agua y saneamiento y electrificación son más acentuadas las distancias entre estratos[43].

43 Sin embargo, estas distancias entre estratos también deben estar describiendo una cierta tendencia al cierre habida cuenta de la reducción de los coeficientes de variación del IDE provincial anotados más arriba.

Completa este panorama de desigualdad, la observación de las regiones naturales y de los pisos altitudinales relacionados con ellas. Considerando aparte el caso de Lima y Callao que traducen claramente la primacía de la costa baja sobre el resto de regiones y pisos, se advierte que en el estrato 2 no resultan muy grandes las diferencias entre costa y sierra (inclusive la sierra alta ostenta un IDE ligeramente superior); sin embargo, es notorio el retraso de la selva baja en este estrato. En los estratos 3 y 4, las diferencias vuelven a ser más marcadas y siempre favorables a la costa y se deja a la selva baja en la condición más postergada.

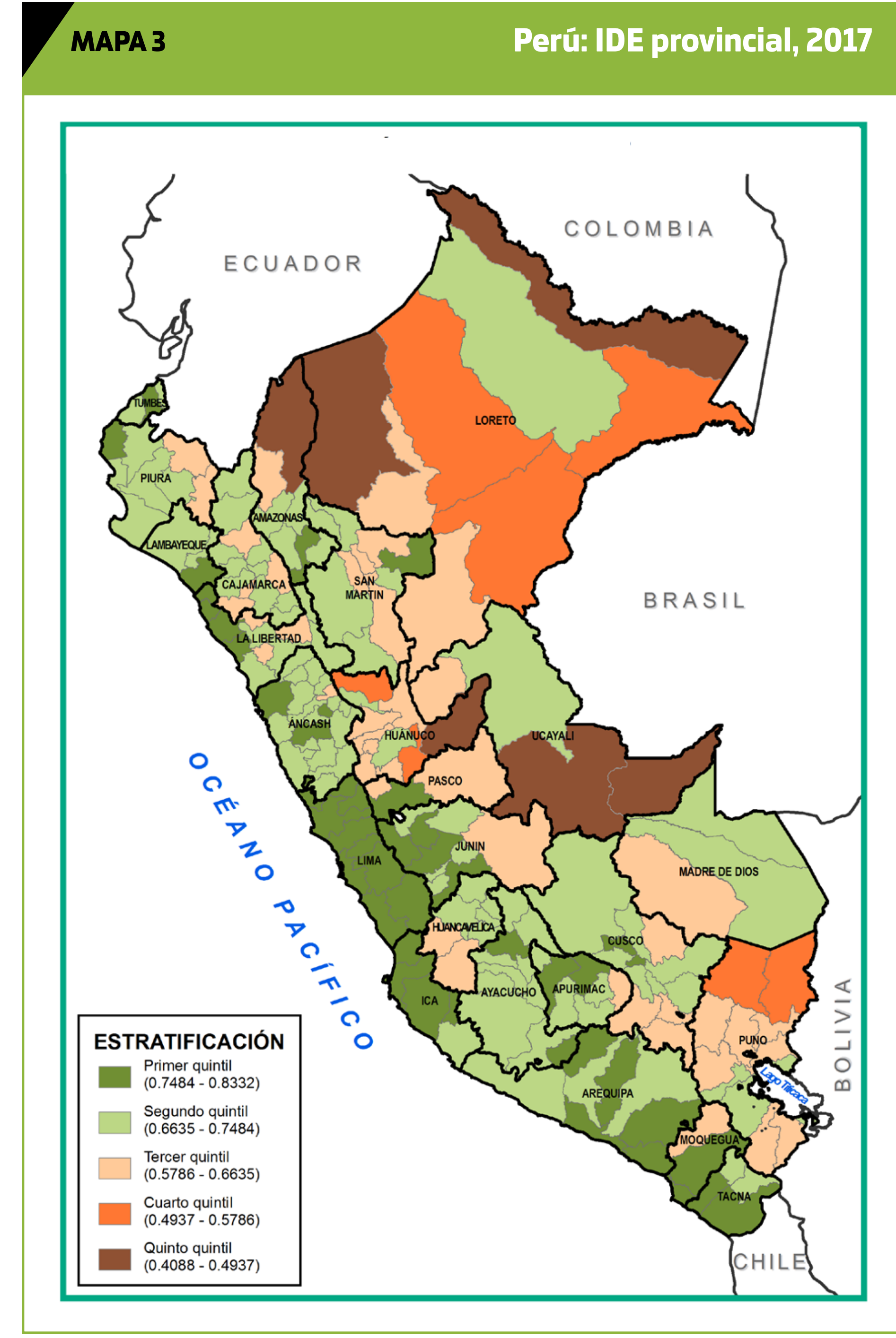
En resumen, hay aquí un condicionamiento identificable cuando se trata de explicar la mayor o menor presencia de los servicios del Estado en el territorio. La costa y sus grandes ciudades, con alta aglomeración urbana, territorio plano y adecuada conectividad, no ofrecen mayores dificultades para la intervención del Estado y, por el contrario, esta inclinación resulta más estimulada por la dinámica política e intensa presión social, propias de este espacio. En cuanto a la sierra, la altitud resulta ser uno de los principales factores adversos que el Estado tiene que superar para hacerse presente. Pero, en cierta medida, lo ha logrado si se compara la densidad del Estado que actualmente existe en la sierra, frente a la que prevalecía hace una década. Hay que considerar también que el crecimiento de las ciudades serranas en los años recientes ha jugado un papel compensador frente a la altitud y ha significado un factor de atracción a los servicios estatales. Finalmente, en el caso de la selva, principalmente baja, el factor geográfico de la extensión y las distancias, aunado a la precariedad de las vías de comunicación, han mostrado ser obstáculos muy difíciles de vencer para asegurar la presencia estatal. Todo ello ha configurado una distribución territorial de la densidad del Estado claramente visible en el Mapa 3.

## Una lectura conjunta del IDE y del IDH

La premisa según la cual los servicios básicos que conforman la densidad del Estado son un soporte esencial para el desarrollo humano, conduce a interrogarse sobre la asociación que existe entre sus respectivos indicadores. En esta sección se presentan algunos ejercicios de correlación entre el IDE y el IDH, tanto para el conjunto de las provincias, como para cada uno de los estratos definidos según el tamaño poblacional de las provincias.



**MAPA 3** **Perú: IDE provincial, 2017**




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

Para el año 2017 se encuentra una asociación positiva entre el IDE e IDH provincial global (Gráfico 15-A) con un coeficiente de correlación lineal relativamente alto de 0.6016.

Sin embargo, cuando se examina el estrato 2 de las provincias (Gráfico 15-B), se observa que la asociación positiva entre el IDE e IDH arroja un coeficiente de correlación más alto de 0.8343. Ello estaría indicando que, en un contexto de mayor concentración poblacional y urbanización, los servicios provistos por el Estado, en primer lugar poseen una mejor calidad; y, en segundo lugar, tienden a generar un impacto sobre las oportunidades y capaci-

**GRÁFICO 15-A** IDE e IDH 2017

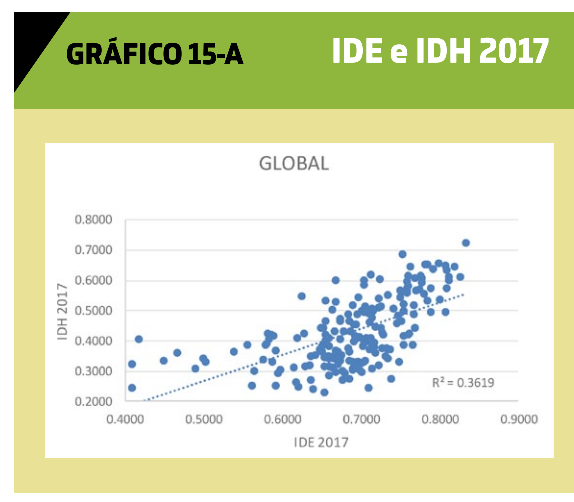
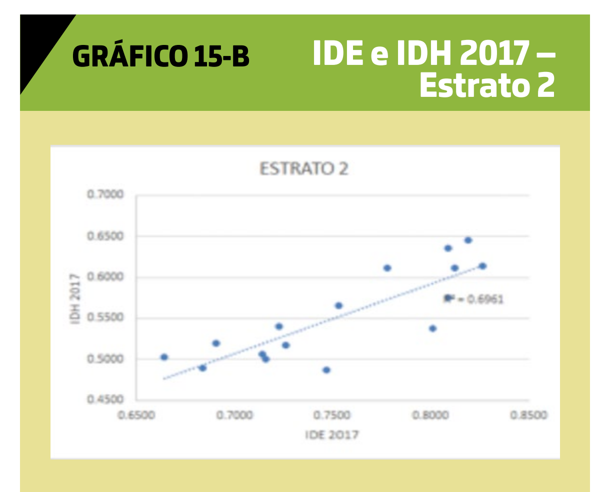



**GRÁFICO 15-B** IDE e IDH 2017 – Estrato 2




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

**TABLA 28** IDE 2017 por estratos de provincias y piso altitudinal

| Indicadores | N° de provincias | Población | Indice de Densidad del Estado | Población con DNI | Médicos por 10 mil hab. | Asistencia a secundaria, 12-16 años | Viviendas con agua y desagüe | Viviendas electrificadas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N° | IDE | % | N° | % | % | % |
| | | | | | | | | |
| **PERU** | **196** | **31,237,385** | **0.7590** | **99.4** | **18.6** | **83.7** | **78.7** | **88.0** |
| | | | | | | | | |
| **ESTRATO 1: Lima y Callao** | **2** | **10,209,275** | 0.831 | 99.1 | 28.7 | 85.7 | 88.4 | 96.2 |
| Costa baja | 2 | 10,209,275 | 0.831 | 99.1 | 28.7 | 85.7 | 88.4 | 96.2 |
| **ESTRATO 2: 300 mil a 1.5 millones** | 16 | **8,622,612** | 0.767 | 99.5 | 18.2 | 85.1 | 79.5 | 90.6 |
| Costa baja | 8 | 4,505,641 | 0.771 | 99.6 | 18.0 | 84.8 | 81.2 | 91.4 |
| Sierra baja | 4 | 2,375,046 | 0.790 | 99.7 | 22.2 | 87.4 | 82.2 | 90.4 |
| Sierra alta | 2 | 796,004 | 0.782 | 99.5 | 18.1 | 90.0 | 77.9 | 94.4 |
| Selva baja | 2 | 945,921 | 0.679 | 98.6 | 9.1 | 76.5 | 65.7 | 84.0 |
| **ESTRATO 3: 50 mil a 300 mil** | **100** | **10,449,921** | **0.698** | **99.4** | **10.6** | **81.2** | **70.6** | **80.6** |
| Costa baja | 21 | 2,750,620 | 0.749 | 99.6 | 13.8 | 83.9 | 79.9 | 89.1 |
| Costa alta | 2 | 199,665 | 0.635 | 99.1 | 8.0 | 79.4 | 50.9 | 75.6 |
| Sierra baja | 34 | 3,079,282 | 0.715 | 99.6 | 11.1 | 81.5 | 77.1 | 81.4 |
| Sierra alta | 16 | 1,459,127 | 0.671 | 99.8 | 9.9 | 86.5 | 59.8 | 73.5 |
| Selva baja | 10 | 905,408 | 0.619 | 98.2 | 8.9 | 71.9 | 52.3 | 73.2 |
| Selva alta | 17 | 2,055,819 | 0.663 | 99.3 | 7.3 | 77.9 | 65.9 | 76.8 |
| **ESTRATO 4: Menos de 50 mil** | **78** | **1,955,577** | **0.676** | **99.4** | **10.1** | **80.7** | **68.0** | **73.6** |
| Costa baja | 4 | 110,719 | 0.718 | 99.5 | 12.1 | 84.3 | 70.1 | 85.9 |
| Costa alta | 3 | 69,502 | 0.680 | 99.5 | 13.7 | 75.5 | 63.9 | 79.0 |
| Sierra baja | 37 | 841,171 | 0.701 | 99.6 | 11.1 | 81.8 | 75.2 | 76.1 |
| Sierra alta | 22 | 591,383 | 0.673 | 99.7 | 10.1 | 84.2 | 64.5 | 72.2 |
| Selva baja | 6 | 131,765 | 0.489 | 96.9 | 6.2 | 66.1 | 29.6 | 41.9 |
| Selva alta | 6 | 211,037 | 0.675 | 99.5 | 5.8 | 75.9 | 73.4 | 79.4 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017. Pulgar Vidal (1967). Elaboración: PNUD Perú.



**GRÁFICO 16-A** IDE e IDH 2017 – Estrato 3

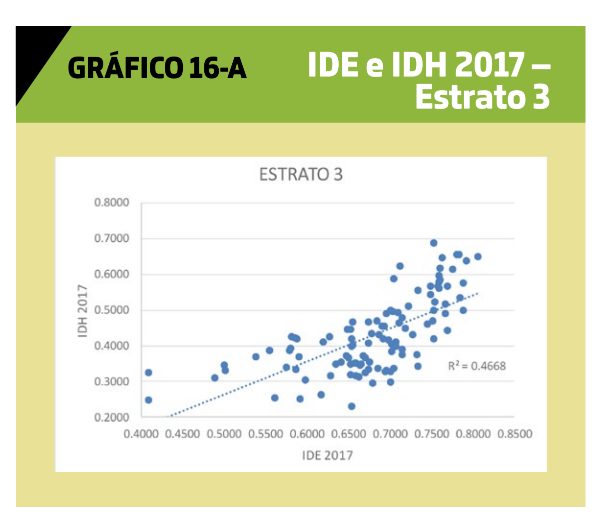
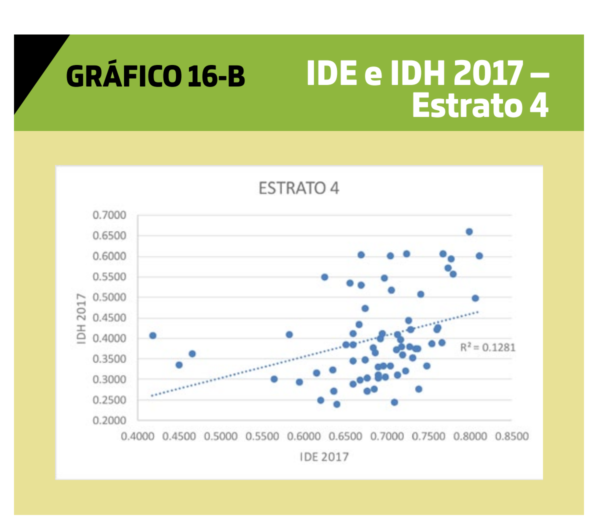



**GRÁFICO 16-B** IDE e IDH 2017 – Estrato 4




Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú.

Aquí juegan un papel importante las interacciones sociales más intensas y la mayor presencia de las instituciones.

dades de las personas más cercano en el tiempo y más consolidado. Aquí juegan un papel importante las interacciones sociales más intensas y la mayor presencia de las instituciones.

Al pasar al estrato 3, se reduce el coeficiente de correlación a 0.6832 (Gráfico 16-A) y en el estrato 4 la asociación entre IDE e IDH se debilita aún más, pues baja el coeficiente a 0.3579 (Gráfico 16-B).

La pérdida de correlación entre el IDE y el IDH se expresa, por otra parte, en las distintas posiciones que una provincia tiene en los respectivos ranking. En las Tablas siguientes pueden apreciarse las provincias en las que su posición en la escala del IDE y en la del IDH presentan las mayores diferencias. En la Tabla 29 se muestran las provincias con mejor ubicación en el ranking del IDE. Se comprueba que todas son provincias de sierra, en donde los avances del Estado se hacen visibles, pero ello no se acompaña de una mejora en su respectivo IDH. Esto puede significar que en estas provincias -de menor población y reducida urbanización- se ha deteriorado la calidad de los servicios (siendo su IDE más bajo, también se ha reducido su cobertura) y, por lo tanto, madura más lentamente la “conversión” de los servicios públicos en capacidades y funcionamientos de la gente. Otro factor que probablemente tenga influencia es el escaso desarrollo de los mercados que impide que la dinámica estatal impulse oportunidades económicas y mejora de ingresos.

La realidad opuesta está dada por aquellas provincias en donde la posición en el IDH supera a la del IDE (Tabla 30). Se observa un importante número de provincias de selva, en las que el Estado

**TABLA 29**

## Provincias con mejor posición en el IDE 2017 que en el IDH 2017

| Provincia | estrato | Ide 2017 | Ide rank | idh 2017 | idh rank | Diferencia IDE-IDH |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acomayo | 4 | 0.7388 | 52 | 0.2768 | 184 | -132 |
| Paruro | 4 | 0.7094 | 83 | 0.2450 | 193 | -110 |
| Antonio Raymondi | 4 | 0.7480 | 48 | 0.3328 | 155 | -107 |
| Pallasca | 4 | 0.7223 | 67 | 0.3206 | 165 | -98 |
| Grau | 4 | 0.7135 | 77 | 0.3100 | 173 | -96 |
| Chincheros | 3 | 0.7347 | 55 | 0.3418 | 147 | -92 |
| Acobamba | 3 | 0.7018 | 94 | 0.2970 | 180 | -86 |
| La Unión | 4 | 0.7660 | 29 | 0.3895 | 111 | -82 |
| Aymaraes | 4 | 0.7307 | 58 | 0.3522 | 137 | -79 |
| Sihuas | 4 | 0.6977 | 98 | 0.3068 | 174 | -76 |
| Asunción | 4 | 0.7548 | 40 | 0.3868 | 114 | -74 |
| Parinacochas | 4 | 0.7378 | 53 | 0.3740 | 124 | -71 |
| Corongo | 4 | 0.7350 | 54 | 0.3747 | 123 | -69 |
| Churcampa | 4 | 0.6848 | 117 | 0.2762 | 185 | -68 |
| Yunguyo | 4 | 0.7187 | 68 | 0.3609 | 134 | -66 |
| Huancavelica | 3 | 0.7328 | 57 | 0.3757 | 122 | -65 |
| Moho | 4 | 0.6769 | 122 | 0.2718 | 187 | -65 |
| Tayacaja | 3 | 0.7017 | 95 | 0.3269 | 160 | -65 |
| Vilcas Huamán | 4 | 0.6893 | 111 | 0.3047 | 176 | -65 |
| Bolívar | 4 | 0.7046 | 90 | 0.3331 | 154 | -64 |
| Luya | 3 | 0.7052 | 87 | 0.3377 | 149 | -62 |
| Otuzco | 3 | 0.6803 | 120 | 0.2964 | 181 | -61 |
| C. F. Fitzcarrald | 4 | 0.6892 | 112 | 0.3109 | 172 | -60 |
| Quispicanchi | 3 | 0.6964 | 100 | 0.3309 | 158 | -58 |
| Sucre | 4 | 0.7273 | 61 | 0.3789 | 119 | -58 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017. Elaboración: PNUD Perú.

confronta serias dificultades para hacerse presente con sus servicios. Al mismo tiempo, en estas provincias existen condiciones de mercado con capacidad de promover actividades generadoras de ingresos (en algunos casos de origen no legal). En este caso el IDH tiende a mostrar una dinámica relativamente más divorciada del IDE, debido al impulso del componente ingresos que describe una trayectoria independiente de los servicios del Estado.

La totalidad de las provincias en las que la discrepancia entre la respectiva posición en el ranking del IDE e IDH es más alta, pertenecen a los estratos 3 y 4.

**TABLA 30**

## Provincias con mejor posición en el IDH 2017 que en el IDE 2017

| Provincia | estrato | Ide 2017 | Ide rank | idh 2017 | idh rank | Diferencia IDE-IDH |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Huarmey | 4 | 0.6970 | 99 | 0.5464 | 38 | 61 |
| Melgar | 3 | 0.6546 | 151 | 0.4203 | 90 | 61 |
| Maynas | 2 | 0.6904 | 109 | 0.5197 | 46 | 63 |
| Ocros | 4 | 0.6737 | 129 | 0.4736 | 66 | 63 |
| Caylloma | 3 | 0.7046 | 88 | 0.5862 | 24 | 64 |
| Nazca | 3 | 0.7123 | 79 | 0.6226 | 11 | 68 |
| Tahuamanu | 4 | 0.7046 | 89 | 0.6013 | 20 | 69 |
| Ucayali | 3 | 0.5790 | 183 | 0.3880 | 112 | 71 |
| Satipo | 3 | 0.5807 | 182 | 0.3913 | 109 | 73 |
| Bellavista | 3 | 0.6196 | 170 | 0.4118 | 96 | 74 |
| Sandia | 3 | 0.5559 | 187 | 0.3876 | 113 | 74 |
| Espinar | 3 | 0.6524 | 156 | 0.4459 | 77 | 79 |
| Lauricocha | 4 | 0.5826 | 180 | 0.4087 | 101 | 79 |
| Leoncio Prado | 3 | 0.6550 | 150 | 0.4670 | 70 | 80 |
| Padre Abad | 3 | 0.6278 | 167 | 0.4257 | 85 | 82 |
| Bagua | 3 | 0.6492 | 159 | 0.4459 | 76 | 83 |
| Alto Amazonas | 3 | 0.5885 | 177 | 0.4186 | 93 | 84 |
| Coronel Portillo | 2 | 0.6640 | 139 | 0.5029 | 53 | 86 |
| Casma | 4 | 0.6686 | 133 | 0.5303 | 44 | 89 |
| San Antonio de Putina | 3 | 0.5857 | 179 | 0.4225 | 88 | 91 |
| Putumayo | 4 | 0.4179 | 194 | 0.4071 | 102 | 92 |
| Lampa | 3 | 0.5824 | 181 | 0.4242 | 86 | 95 |
| Gral. Sánchez Cerro | 4 | 0.6553 | 149 | 0.5358 | 42 | 107 |
| Condesuyos | 4 | 0.6686 | 132 | 0.6036 | 19 | 113 |
| Manu | 4 | 0.6249 | 168 | 0.5508 | 37 | 131 |

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017. Elaboración: PNUD Perú.

# 4

# REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE ACCIÓN



La revisión del IDE departamental y provincial arroja que, si bien hay progresos importantes, la acción del Estado en la provisión de servicios básicos para la población, no ha logrado avanzar lo suficiente para establecer equilibrios territoriales en esta escala espacial. Tal comprobación adquiere una resonancia mayor si se advierte que el Perú, desde hace tres lustros, ha emprendido un proceso de descentralización que traía consigo la promesa del desarrollo con equidad y oportunidades para todos los sectores de la sociedad y para todos los territorios del espacio nacional.

Desde distintos puntos de vista se ha argumentado que la descentralización es una de las más profundas reformas que puede introducirse en la estructura y dinámica del aparato estatal. Su justificación, entre otros criterios, se sustentaba en el principio de subsidiariedad que no es sino acercar el Estado a la gente, de modo que los órganos subnacionales de Gobierno, más cercanos a la población, asuman lo que efectivamente les compete hacer y gestionen las políticas y los recursos, en lugar de que lo haga el Gobierno central.

En esta lógica se concibe que el Estado se descentraliza para hacerse más denso, esto es, más presente y activo al proporcionar servicios elementales para la vida y el bienestar de las personas. La descentralización para el desarrollo humano tendría en la densidad estatal –tal como se viene usando el concepto en el marco de este documento– el puente y el instrumento clave para hacerse realidad.

Sin embargo, la constatación que ofrecen las cifras del IDE e IDH en el nivel departamental y provincial, refleja retos importantes; en especial si se considera que la presencia de los servicios del Estado no se traduce de inmediato en el desarrollo humano. En una perspectiva global, es fundamental interrogarse si el diseño general del proceso descentralista permite o no abordar las desigualdades entre territorios y avanzar en un cauce de integración y convergencia. En un plano específico, la atención recae sobre los Gobiernos regionales y su responsabilidad frente a la población asentada en provincias y distritos. Analizar qué se ha hecho y cuáles son las propuestas para revertir la asimetría y los desbalances al interior de los departamentos se convierte, cada vez más, en una prioridad.

En este marco, dentro de las principales recomendaciones que se pueden esbozar a la luz de la lectura de las dinámicas territoriales en el Perú para hacer frente al reto de la igualdad, se plantea:

- Reorientar y profundizar la descentralización, a través de la mejora de las capacidades de gestión territorial de los Gobiernos regionales y locales, y la promoción de una mayor coordinación intergubernamental para el desarrollo territorial, alrededor de políticas sectoriales, programas presupuestales estratégicos y programas conglomerados (combos) de inversiones en infraestructura económica (vialidad, riego, electrificación, saneamiento, telecomunicaciones).

- Innovar y mejorar sustantivamente las prácticas de planeamiento y gestión de inversiones de los Gobiernos subnacionales, mediante un efectivo enfoque territorial que tome en cuenta los diversos aspectos involucrados: metodologías, órganos especializados, instrumentos y -sobre todo- soporte político.

- Retomar y explorar a fondo las posibilidades de las mancomunidades de carácter regional y local, como espacios de coordinación y cooperación horizontal en torno a proyectos comunes vinculados a corredores económicos, gestión de cuencas compartidas, cadenas productivas, programas de desarrollo social, etc.

- Fortalecer las políticas y programas de promoción y aprovechamiento de las potencialidades de las provincias emergentes con ciudades intermedias capaces de dinamizar una competitividad inclusiva para el desarrollo sostenible. En este ámbito, resulta de vital importancia asegurar la implementación del Plan Nacional y Planes Regionales de Competitividad, a través de alianzas que establezcan espacios de participación multi actor y multi nivel.

- Frente al factor altitud en la sierra, que impone límites para el desarrollo de actividades económicas y generación de ingresos, se trata de consolidar los avances visibles en la presencia de los servicios estatales y dar paso a acciones sostenidas de promoción productiva, principalmente para la pequeña agricultura familiar.

- Frente a las grandes distancias y dispersión de la población en la selva, flexibilizar la organización territorial del Estado, superando las rigideces impuestas por las actuales circunscripciones político-administrativas. Además, innovar significativamente las modalidades de provisión de los servicios, según las distintas características y condiciones de los territorios, mediante la implementación de plataformas itinerantes y el uso de nuevas tecnologías (tele salud, tele-educación).

- Ante las grandes brechas de género, promover políticas afirmativas, estrategias y programas dotados de presupuesto, para asegurar la implementación de acciones que garanticen la reducción de las desigualdades a nivel nacional y sub nacional.

- Dinamizar el ecosistema de desarrollo hacia la generación de soluciones innovadoras y disruptivas para el desarrollo sostenible, basadas en alianzas y acciones conjuntas entre actores del sector público, privado, sociedad civil, academia y la cooperación internacional, tal como lo promueve la Agenda 2030 para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En perspectiva, se trata de avanzar de manera integral y coordinada, en la apuesta por un desarrollo sostenible para superar los actuales desafíos que, en la actualidad, a pesar de los avances mostrados en este documento, todavía atraviesan a sectores de la sociedad y a los territorios que legítimamente aspiran a un mejor desarrollo humano en el Perú, para que nadie se quede atrás.



# ANEXOS

## a. Metodológico

### EL IDH NACIONAL Y DISTRITAL AL 2017: CARACTERÍSTICAS DE SU ELABORACIÓN

#### La trayectoria

La construcción del IDH en el Perú ha seguido las orientaciones de la sede del PNUD, pero tiene su propia trayectoria y particularidades[44]. Su antecedente más lejano está referido al nivel departamental. Así, en 1997, el PNUD y el INEI desarrollaron un cálculo del IDH de los departamentos del país para los años 1991, 1993 y 1995. Ese mismo año, en 1997, varias organizaciones no gubernamentales, reunidas como Grupo de Acción Ciudadana por el Desarrollo Humano contra la Pobreza, realizaron un cálculo para los tres censos nacionales anteriores (1972, 1981, 1993). El Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002 –el primero de los informes nacionales– incluyó una estimación, esta vez provincial. En dicho Informe, se hicieron estimaciones para los años 1993 y 2000, así como comparaciones con los cálculos precedentes, e incluso una estimación de la evolución nacional desde la base censal del año 1940. Esta última mostró una trayectoria creciente del desarrollo humano, partiendo de una base sumamente reducida como la de 1940, cuando la esperanza de vida al nacer, calculada en esa época, no llegaba a los 40 años, el analfabetismo se encontraba extendido, y el propio producto nacional era bajo en el concierto de los países de la región.

44 La descripción de los cambios introducidos por la sede PNUD para el cálculo del IDH en el Informe Mundial a partir del año 2010, así como la comparación entre los componentes (variables e indicadores) del IDH mundial y del IDH nacional, pueden consultarse en el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013, capítulo 1, tablas 1.1 y 1.2

Las estimaciones en escala distrital se desarrollaron a partir del 2003 y en los siguientes años, –2005, 2007, 2010, 2011 y 2012–, en el marco de la elaboración de los informes nacionales respectivos.

Ahora bien, el cálculo distrital ha obligado a importantes cambios de definición. En un principio, porque no existen estimaciones de tercer nivel administrativo para la producción per cápita y este indicador se reemplaza usualmente por estimaciones del ingreso o gasto familiar per cápita; pero, sobre todo, porque en este nivel de desagregación casi nunca existe información pormenorizada, salvo la censal y la de algunos registros administrativos. Se tropieza, pues, con la falta de mediciones de mayor detalle que se aproximen a los requerimientos del IDH mundial en cuanto a salud (esperanza de vida) y logro educativo.

Generar un cálculo distrital es, por ello, un reto de elaboración estadística que intenta lograr lo siguiente: (i) reunir información "dura" o actualizada, principalmente, sobre la esperanza de vida al nacer y el ingreso; (ii) desagregar la información a escala distrital, con base en la información censal o, en el caso del logro educativo, con información de registros administrativos o del propio censo nacional, si se da el caso. En la medida en que los supuestos para la desagregación se cumplan, la aproximación del IDH distrital tendría que ser elevada. Por lo demás, es prácticamente la única posibilidad metodológica que respete la identidad del IDH del PNUD y, a la vez, brinde estimaciones distritales.

De otra parte, la estimación de los IDH distritales para el 2017 se encuentra favorecida por la presencia de un censo nacional realizado en dicho año e, igualmente, por la mayor cobertura de las encuestas nacionales de hogares (ENAHO), ahora con un importante tamaño de muestra (alrededor de 34,000 hogares) que potencia sus estimaciones departamentales.

## LA ESTIMACIÓN DEL IDH 2017: ESTADO DE FUENTES Y METODOLOGÍA.

Esta sección está dedicada al conocimiento de las características pariculares de cada una de las variables que componen el IDH distrital de 2017, de sus fuentes y de la solidez de su proceso de cálculo.

### Esperanza de vida al nacer

La esperanza de vida al nacer es la edad más posible que, en las actuales condiciones de vida, podría alcanzar un recién nacido. Es la variable de mayor volubilidad de las utilizadas en el cálculo del IDH.

45 Esta estimación fue posible con el apoyo del demógrafo Hugo Vallenas.

Se trata de una variable bastante compleja debido a su peculiar carácter y al hecho de que, a nivel de poblaciones pequeñas (alrededor de la mitad del total de distritos del Perú tienen menos de 5000 habitantes), su validez puede resultar contradictoria para el IDH distrital, debido a las características de la estimación y de su elaboración.

En la teoría, se trata de un indicador construido a partir de una tabla de vida que describe la supervivencia a través del recorrido de las estructuras de edades por sexo de la población estudiada –con importantes correcciones de las edades mal declaradas– para llegar finalmente a la probabilidad de la duración de la vida (la esperanza) que podría ser alcanzada por un recién nacido.

Cuando una población es grande, la tabla es bastante "sólida" en el sentido de mostrar tendencias firmes de la mortalidad. Es lo que sucede en las comparaciones internacionales del IDH que utilizan las tablas de vida nacionales. Cuando se trata de distritos o poblaciones pequeñas, en cambio, la estructura de edades está distorsionada por la emigración. Los recién nacidos sobreviven y permanecen en el lugar de origen. A la vez, la mayor parte de jóvenes emigran y queda una importante cantidad de ancianos, con lo cual se aparenta una esperanza de vida alta. Si la estructura de edades es relativamente errática, la esperanza resultante es también un indicador desigual que no necesariamente traduce el bienestar, la mayor salud y salubridad de la población, en este caso distrital.

El reto es entonces la generación de un indicador distrital de solidez y representación suficiente de las desigualdades distritales. Para ello, se cuenta con un punto de partida confiable que sirve de pivote a los cálculos posteriores, debido a que en el año 2002 se logró establecer la mortalidad infantil de cada uno de los distritos del Perú, a partir de registros de los centros de salud[45]. La mortalidad infantil –especialmente en estas poblaciones pequeñas y de escaso desarrollo socioeconómico– es determinante en el comportamiento del conjunto debido a la elevada tasa de muertes que se producen a edad temprana. Conocida esta mortalidad de los primeros años de vida, es posible asociarla a tablas de vida modelo para países en desarrollo –revisadas periódicamente por la Comisión de Población y Demografía de las Naciones Unidas– que conducen hacia una posible esperanza de vida al nacer. Esta tarea de asociación se realizó para cada distrito. Las proyecciones de



población permiten llevar periódicamente estas estimaciones distritales hacia las provincias y departamentos.

Desde este punto de partida, se reparten en los sucesivos IDH distritales los progresos de las tablas de vida departamentales. Estas estimaciones oficiales por departamentos se consideran más estables ya que la cantidad de observaciones (censales, de mortalidad y natalidad) son más firmes y se realizan periódicamente, para periodos quinquenales. Las actuales tablas de vida departamentales UNFPA-INEI provienen de resultados del censo 2007 evaluados y ajustados según las encuestas de hogares y se prolongan hasta el 2025. No existen todavía estimaciones de población y tablas de vida departamentales derivadas del censo 2017.

En el cálculo distrital, las diferencias entre el progreso respecto de la esperanza de vida al nacer de cada departamento, estimada mediante la metodología original basada en la mortalidad infantil, y la nueva correspondiente a la proyección oficial UNFPA-INEI, se distribuye entre sus respectivos distritos. La variable auxiliar para esta distribución es la proporción de viviendas de cada distrito en el total departamental con conexión de desagüe a una red pública. Esta última variable –altamente asociada a la mortalidad– es tomada del Ccenso nacional 2017.

La formulación matemática de la variable esperanza de vida al nacer puede ser escrita de la siguiente manera:

$$D_{esperanza\ de\ vida} = \frac{T(x)}{l(x)}$$

En donde T(x) es el número total de años que les resta por vivir a los sobrevivientes de edad exacta "x", mientras que l(x) es el número de personas que, de acuerdo con la tabla de mortalidad, a partir de un grupo de 100 000 nacidos vivos utilizados como raíz de la tabla alcanza la edad exacta "x".

En el caso de la esperanza de vida al nacer, se obtiene un valor máximo observado de 98 años, aparentemente irreal. Más aún, hay 23 distritos con esperanza de vida al nacer mayor a los 90 años y 104 distritos con 85 o más años. Con ello, estos distritos superan el tope de 85 años que es el considerado en la reconstrucción de la serie desde el 2007[46].

De los 104 distritos con muy elevada esperanza de vida, solamente 14 superan los mil soles mensuales de ingreso familiar per cápita, mientras que la mayoría tiene ingresos bajos[47]. La pregunta es si esta situación es irreal, especialmente, en distritos pequeños y de población predominantemente rural. Una hipótesis es que en el periodo del cálculo inicial tuvieron baja mortalidad infantil y contaban además proporcionalmente con muchos ancianos, debido a la emigración de adultos. Incluso, al parecer, los posteriores cálculos los han seguido favoreciendo con las proyecciones.

### Logro educativo

Esta dimensión consta de dos indicadores: la educación secundaria completa a los 18 años (como indicador de la educación actual, más propia del funcionamiento del sistema educativo) y los años de educación de la población mayor de 25 años (educación acumulada, más cercana a la productividad laboral). Ambas variables han sido procesadas directamente del Censo 2017.

El primero de estos indicadores, el porcentaje de pobladores de 18 años con secundaria completa, difiere del IDH internacional. Este último, utiliza la escolaridad combinada de los tres niveles educativos, pero para el caso peruano, la cobertura casi total de la escuela primaria –incluso para las edades normativas esperadas– y la alta cobertura secundaria tiende a homogeneizar los resultados y reducir el impacto educativo en el índice general. Por este motivo, se ha optado, a diferencia del IDH internacional, por el enfoque en el nivel secundario[48].

Por su parte, la segunda variable (cantidad promedio de años de estudio de personas con 25 años de edad o mayores) presenta un problema de inexactitud en

46 El resultado es que esos distritos tienen un valor normalizado en la serie. En el IDH internacional se acepta esta posibilidad, para poder mantener la comparabilidad a través de los años, si hay países que superan los topes considerados inicialmente. De ese modo se mantiene un cálculo uniforme para toda la serie. El valor 85 está considerado como tope en el IDH internacional. En futuros cálculos puede volverse a elevar y recalcular la serie desde su inicio. Téngase en cuenta, que estos valores altos, serán compensados –como efectivamente sucede– por los valores bajos en ingresos o logro educativo.

47 La correlación en todos los distritos entre la esperanza de vida al nacer y el ingreso familiar per cápita no resulta alta: solamente es de 0.3.

48 En algunos distritos pequeños no se hallaba específicamente población de 18 años y se tuvo que ampliar la edad al intervalo de 17 a 19 años, e incluso de 16 a 20. Esto se relaciona también con los efectos de la emigración en distritos pequeños que muestran mejoras en un indicador sin que ello signifique bienestar. Sin embargo, estos han sido pocos casos.

ciertos casos en los que el cuestionario censal no ha permitido distinguir los años estudiados en niveles superiores (universitario o no universitario). Para corregir esas imprecisiones, se ha procedido a imputar dichos vacíos de información a partir de estimaciones con la ENAHO.

Los dos indicadores del componente logro educativo pueden ser expresados de la siguiente manera:

$$D1_{educación\ secundaria} = \left(\frac{P_i^{edu(16-20)}}{P_i^{16-20}}\right) * 100$$

$$D2_{años\ de\ educación} = \frac{\sum_i^n Pa_i^{25-más}}{P_i^{25-más}}$$

En donde el numerador del primer indicador (D1) corresponde a la población comprendida entre los 16 y 20 años de edad que culminaron la educación secundaria; mientras que el denominador comprende a la población total en el mismo rango de edad. En el caso del segundo indicador, el numerador está comprendido por la sumatoria de los años de educación de la población con 25 años o más, mientras que el denominador comprende a toda la población del mismo rango etario.

Luego, en concordancia con la metodología del IDH internacional, se integra el componente del logro educativo del IDH distrital mediante la raíz cuadrada del producto de las dos variables que lo componen (media geométrica).

Ingreso (gasto) familiar per cápita.
Si bien a escala internacional, con fines de comparación entre países, esta dimensión es medida por el ingreso nacional per cápita, para efectos de las estimaciones en el ámbito nacional se hace uso del ingreso familiar per cápita. Como es sabido, no es posible disponer de datos del ingreso nacional (que incluye ingresos de las empresas residentes en el país) calculados a escala distrital. La inclusión del ingreso familiar per cápita, se ciñe de manera directa a las finalidades del desarrollo humano, si bien solamente representa de manera tangencial el impacto empresarial. En línea con las definiciones de la ENAHO, este ingreso está compuesto no solo por los ingresos provenientes del trabajo, sino también por las rentas e ingresos eventuales.

La fuente original ha sido la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del año 2017. Es una base bastante robusta que contiene más de 34,000 viviendas entrevistadas y ofrece representatividad para el ingreso familiar per cápita del departamento. Los datos referidos a la variable de apoyo –la cantidad de asalariados en el distrito– provienen del Censo Nacional 2017[49]. Como se ha mencionado, en el proceso de cálculo, la masa salarial del departamento se distribuye entre sus distritos en función de la cantidad de asalariados registrada en el Censo 2017.

Obtenida la distribución distrital de la masa asalariada departamental, el componente ingreso familiar per cápita de cada distrito puede ser expresado de la siguiente forma:

$$D_{ingreso} = \frac{\sum_i^n P_{ing}}{P_i}$$

El numerador representa la sumatoria de los ingresos familiares, mientras que el denominador comprende a la población total.

En la experiencia nacional, no se toma logaritmos al ingreso, como en el PIB o el INB de las comparaciones internacionales, ya que el ingreso familiar per cápita. en la escala distrital peruana tiene un rango cercano de 1 a 10; a diferencia de la comparación entre países donde el PIB o el INB per cápita tienen rangos de 1 a 50[50].

## Estandarización, umbrales y agregación final

Debido a que cada dimensión no está en una misma unidad de medida, resulta necesario el procedimiento de estandarización para la agregación final de la fórmula general. Para ello se aplican umbrales (máximos y mínimos) que varían de acuerdo a la variable analizada. Estos valores se aprecian en la tabla siguiente.

49 Usualmente –aunque en esta ocasión la diferencia se ha acortado– hay una elevada discrepancia entre la población ocupada según el censo y según la encuesta de hogares. Esta discrepancia no afecta mayormente la cantidad de asalariados, pues se concentra en la población rural independiente (campesina) y femenina y en su percepción sobre la condición de ocupada.

50 El ingreso familiar per cápita es una variable de alta dispersión que merece especial atención, debido a que por esta dispersión elevada, tiene alta influencia en el resultado del IDH, pues origina los cambios de mayor significado en los IDH de los distritos. También debe tenerse en cuenta, que si se quiere calcular nuevos IDH en ocasiones próximas, los cambios en valores absolutos del ingreso familiar per cápita van a depender del cambio del ingreso en el departamento, pero no habrá cambios relativos entre los distritos. Esta última situación podría superarse con estimaciones provinciales del ingreso y con correcciones de la cantidad de asalariados. En esta dirección, hay un proyecto pendiente en INEI, que apunta a tener una encuesta de hogares con dimensiones que permitan una cobertura provincial. Existen también estimaciones distritales de los asalariados en la planilla electrónica, que pueden tener utilidad, si bien corresponden al empleo formal declarado.



**TABLA DE UMBRALES DEL IDH**

| | Esperanza de vida | Población con secundaria | Escolaridad en años | Ingreso familiar |
|---|---|---|---|---|
| Máximo | 85 | 100 | 16 | 2,500 |
| Mínimo | 25 | 0 | 1.8 | 35 |

Una vez definidos los umbrales para cada componente se reliza la estandarización, la cual toma la siguiente expresión algebraica:

$$Indice\ estandarizado_i = \frac{valor\ real - valor\ mínimo}{valor\ máximo - valor\ mínimo}$$

Finalmente, con los valores estandarizados, se procede a la agregación final del índice según se muestra a continuación:

$$IDH = (D_{Esperanza\ Vida})^{1/3} * (D_{Educación})^{1/3} * (D_{Ingreso})^{1/3}$$

## LA PROYECCIÓN DEL IDH HACIA EL 2019: IDH DISTRITALES MEDIANTE REGRESIONES

### IDH distrital 2015

La discontinuidad de datos del IDH distrital entre el 2012 y el 2017 instó a la estimación de un valor intermedio para el año 2015. Esta estimación consiste, primeramente, en reconstruir los IDH previos al 2010, debido al cambio de metodología del IDH efectuado por las Naciones Unidas que incluye modificaciones en las variables –especialmente en el logro educativo– y en el álgebra de la construcción del índice. Como se sabe, en este último caso, las medias aritméticas se han reemplazado por medias geométricas, lo cual disminuye el valor de todos los índices. Esto, a su vez, obliga a efectuar cálculos anuales distritales uniformes para los años 2003 y2007, cuyos IDH se habían elaborado con la metodología anterior.

Luego de elaborar una serie uniforme de los datos disponibles, se ha efectuado la proyección de cada variable que conforma el IDH, a partir de los años mencionados, antes que a una proyección simple de los IDH. En la práctica, se trata de 1874 proyecciones distritales, que después se integrarán en valores provinciales, departamentales, y en el nacional. La diferencia entre ambas opciones no es solamente la disponibilidad de datos para cada variable en los años proyectados, sino también un ajuste de mayor detalle.

Otra tarea previa y dificultosa ha sido la reconstrucción de la demarcación política en provincias en las cuales se habían creado distritos, durante el proceso de elaboración de estas series. Entre el año 2003 y el 2012, se han creado alrededor de 60 distritos en el país, principalmente destinada a independizar presupuestos de caseríos y centros poblados, mediante el fraccionamiento de un distrito o de la unión de partes de distritos contiguos. A su vez, esta situación obliga no solamente a reconstruir o aproximar la población y los valores de las variables de estos segmentos convertidos en distritos, sino también a la estimación de sus valores en todo el periodo estudiado, muchas veces sin información auxiliar complementaria, basados solamente en sus semejanzas con otras unidades o con los distritos que les dieron origen.

Otro punto que se tuvo que resolver para la estimación 2015 es la relativa a la construcción de las cifras provinciales y departamentales. En esta construcción se debía decidir entre la agregación de los valores distritales asignándoles el peso de su población estimada o el que resultaría de las proyecciones de distritos en la provincia y de provincias en el departamento. Solamente en el caso del ingreso familiar per cápita se hizo la agregación utilizando la población como ponderador, pues es lo más pertinente. En las otras variables se optó por la cifra provincial o departamental resultante de la regresión de los valores de los años anteriores. Las discrepancias son ínfimas, pero la decisión contempla el hecho de que el ingreso familiar per cápita es poblacional, de toda la familia, mientras que en las otras variables esto no es así. En el caso de la esperanza de vida, son estimaciones para

51 Aquí, para el año 2019, a fin de determinar la esperanza de vida se ha optado por una regresión directa de las esperanzas de vida de los años anteriores, con excepción del año 2017. La razón es que las diferencias entre la metodología que se arrastraba y las proyecciones oficiales UNFPA-INEI eran crecientes y distorsionadas. La proyección simple de las estimaciones, en cambio, era más aproximada para todos los departamentos, si se evitaba el valor del 2017 que acentuaba la tendencia. La excepción era el departamento de Huancavelica, que en este proceso "mejoraba" en 2 años a la proyección oficial, aunque en el IDH total continuaba último. Se aceptó esta situación con el objetivo de mantener una metodología uniforme.

52 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Lima: PNUD.

el propio distrito, y en las variables del logro educativo, son de una edad singular o de segmentos de población, por eso, es más lógico asentarse en las estimaciones de regresión de los datos preexistentes.

## IDH distrital 2019

Establecida la metodología anterior descrita para el año 2015, es posible hacer una estimación por regresión de cada componente del IDH, que luego se integran en un IDH proyectado hacia el año 2019 con miras a una actualización que tendría un riesgo pequeño de error, pues hay datos reales del 2017.

Nótese también que bajo esta forma de cálculo –y dado el caso especial de ser una proyección posterior, solamente en dos años, al último valor empírico real– no es necesaria la integración de los datos de ENAHO, ya que se trata solamente de una proyección analítica o algebraica. La tendencia que aceptamos captura implícitamente los efectos del ciclo económico sobre las variables del IDH, de manera particular sobre el ingreso familiar per cápita, que a su vez tiene alta incidencia sobre el conjunto. El periodo 2003-2017 contiene en su interior un potente ciclo expansivo, del 2003 al 2014, y un crecimiento marcado por las exportaciones de materias primas. Aun cuando este crecimiento ha tenido una magnitud importante, ha sido también concentrado y en buena proporción remitido hacia el exterior, con efectos poco intensos, aunque positivos para la población, con más énfasis urbano que rural. En este sentido, hay que tener en cuenta que una gran mayoría de distritos, son pequeños y de economía sedimentada en el uso de la tierra. La integración de las cifras censales en la proyección de la información del periodo hasta el 2017, contrarresta el ingreso, de manera que no resulte una simple prolongación del crecimiento.

La proyección también permite una corrección de los topes de esperanza de vida en distritos pequeños en los cuales la elevada proporción de habitantes en edades mayores o de niños lleva la esperanza de vida al nacimiento a superar el tope de 85 años. En esta proyección este tope se mantiene[51].

Para la integración de distritos en provincias y de éstas en departamentos, se han utilizado las proyecciones demográficas de población que resultan de la evaluación del crecimiento en los dos últimos censos (2007 y 2017), que se utilizan como ponderadores para determinar los IDH integrados.

Los resultados de la proyección mantienen desde luego la estructura de la información ya estudiada tras el cálculo de los IDH distritales del 2017.

## Metodología de cálculo del IDE

La metodología de cálculo del IDE sigue las pautas teóricas y las definiciones propuestas en el informe publicado por el PNUD en el año 2009[52]. Tal como se plantea en dicho informe, si bien una serie de servicios pueden ser considerados como esenciales dentro de la canasta del IDE, no todos pudieron ser incluidos debido a la disponibilidad de información y la dificultad para obtener mayores niveles de inferencia (provincial). En ese sentido, la definición operativa del IDE incluye cinco indicadores sintéticos que reflejan el acceso a servicios esenciales para el desarrollo humano: identidad, salud, educación, saneamiento y electrificación. La información para el cálculo de estos indicadores proviene de fuentes oficiales de acceso libre. A continuación, se detallan las definiciones para cada indicador, las fuentes utilizadas y otros procedimientos metodológicos.

## COMPONENTES DEL IDE

### Identidad

En el país la identidad se acredita a través de la inscripción en los registros de nacimiento de la municipalidad distrital a la que se pertenece, la cual se consolida con la obtención del documento nacional de identidad (PNUD. 2009). A partir del 2009 el DNI en menores se torna obligatorio, incluso para los recién nacidos, por lo que este documento pasa a ser el indicador directo de identidad. Su definición operativa viene dada por la razón entre la población que cuenta con DNI y la población total dentro de un espacio determinado (país, departamento, provincia):



53 Desde inicios del siglo XXI, el país cuenta solo con tres años censales de población y vivienda (2005, 2007 y 2017).

54 Según los estándares internacionales utilizados por la OPS-OMS, la tasa mínima de referencia es de 10 médicos por 10,000 habitantes. Este es el punto de partida para una prestación mínima aceptable de servicios de salud en un territorio determinado.

$$I_{identidad} = \left(\frac{P_i^{dni}}{P_i}\right)$$

Las fuentes de información necesarias para la construcción de este componente son los censos nacionales de población y vivienda, y las encuestas nacionales de hogares. Cabe mencionar que para las aproximaciones provinciales en años no censales[53], la representatividad de las encuestas nacionales se torna insuficiente por lo que es necesario recurrir a una o más variables auxiliares distribuidoras. En este caso, las variables auxiliares que permiten la aproximación provincial son la proporción de personas con DNI (fuente censal, 2007) y las proyecciones de población por provincias estimadas por el INEI.

### Salud

Se refiere a la cobertura de salud básica a la que accede la población. Para medirla el Informe 2009 plantea el indicador del número de médicos por habitante, el cual refleja el estado de los recursos humanos en salud de un territorio específico. Para la facilitar la comparabilidad tanto nacional como internacional, se adoptó la medición convencional de médicos por 10,000 habitantes[54]. La definición operativa de este componente viene dada por la proporción de médicos dentro de una población determinada multiplicada por el escalar mencionado (10,000):

$$I_{salud} = \left(\frac{P_i^{med}}{P_i}\right) * 10{,}000$$

La fuente de información de base para el cálculo de este indicador es la base de datos de recursos humanos en salud del Colegio Médico del Perú (CMP). Es conveniente anotar que esta base solo proporciona información a escala nacional y departamental. Las aproximaciones provinciales requirieron hacer uso de variables auxiliares. Éstas fueron el número de hospitales, de centros de salud, de puestos de salud y de consultorios a nivel nacional a escala provincial. La información fue obtenida del Directorio Nacional de Municipalidades de Centros Poblados (RENAMU) a través de la consulta de Microdatos del INEI. La suma ponderada de estas cuatro variables estableció un score de infraestructura de salud provincial que luego fue empleada en la distribución de médicos para su aproximación provincial.

### Educación

Este componente concuerda con uno de los objetivos del Proyecto Educativo Nacional (PEN), aprobado en enero del 2007, en el que se plantea la universalización del acceso "a una educación secundaria de calidad". Desde el punto de vista de la densidad del Estado, este objetivo del PEN debe traducirse en una ampliación del acceso de los adolescentes a la educación secundaria. En ese sentido, la definición operativa de este componente se concentra en un grupo poblacional específico, como se muestra a continuación:

$$I_{educación} = \left(\frac{P_i^{mat(12-16)}}{P_i^{12-16}}\right) * 100$$

En donde el numerador captura la proporción de la población entre 12 y 16 años de edad que se encuentra matriculada en educación secundaria en el año de análisis; mientras que el denominador corresponde al total de la población entre 12 y 16 años de edad. Para ambos componentes de la fórmula, la fuente de información utilizada es la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares con metodología actualizada (ENAHO). Al igual que en el caso del componente anterior, se anota que esta base de datos solo puede ser empleada a escala nacional y departamental. Para las aproximaciones provinciales se utilizaron dos variables auxiliares: jefes de familia alfabetizados y la población que asiste a secundaria. Ambas provienen de la base de datos censal.

### Saneamiento

Esta dimensión incluye dos componentes: el agua y las instalaciones sanitarias. En línea con la Declaración de los Objetivos del Milenio (ODM), se considera agua potable mejorada a aquella que se brinda a los hogares debidamente protegida de la

contaminación. Por su parte, las instalaciones sanitarias mejoradas son las que impiden el contacto de personas, animales e insectos con las excretas (PNUD: 2009). Debido que a partir de la información disponible (desde fuentes censales y encuestas de hogares nacionales) no se puede medir con precisión los postulados de la ODM en cuanto a este indicador, se opta por una definición operativa que maximiza la información disponible de las fuentes oficiales. En ese sentido, el acceso o no acceso a ambos subindicadores queda resumido en el siguiente cuadro.

| TIPO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA | CONDICIÓN |
|---|---|
| Red pública dentro de la vivienda | ACCESO A AGUA POTABLE |
| Red pública fuera de la vivienda, pero dentro del edificio | |
| Pilón de uso público | |
| Camión, cisterna u otro similar | SIN ACCESO |
| Pozo | |
| Río, acequia, manantial o similar | |
| Otra | |
| **TIPO DE RED DE DESAGÜE** | **CONDICIÓN** |
| Red pública de desagüe dentro de la vivienda | ACCESO A INSTALACIÓN SANITARIA |
| Red pública de desagüe fuera de la vivienda, pero dentro del edificio | |
| Letrina con tratamiento | |
| Pozo séptico, tanque séptico o biodigestor | |
| Pozo ciego o negro | |
| Río, acequia o canal | SIN ACCESO |
| No tiene | |

Al unir los dos subindicadores, el acceso al saneamiento básico consiste en acceder al agua potable ya sea de fuentes de red pública dentro, fuera de la vivienda o de pilón, así como contar con instalaciones sanitarias conctadas a redes públicas, pozos sépticos, letrinas o pozos ciegos. Esos requerimientos básicos representan lo mínimo que el Estado debe proveer en cuanto a servicios de saneamiento. Siguiendo estos umbrales, la definición operativa del componente de saneamiento queda expresada de la siguiente manera:

$$I_{saneamiento} = \left(\frac{V_i^{san}}{V_i}\right) * 100$$

En donde el numerador captura la proporción de viviendas con acceso a saneamiento (agua potable e instalaciones sanitarias), mientras que el denominador comprende al total de viviendas registradas en un ámbito geográfico específico. Para ambos componentes de la fórmula, la fuente de información utilizada es la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares con metodología actualizada (ENAHO). Del mismo modo que en los casos anteriores, las aproximaciones provinciales -debido a la falta de representatividad de la ENAHO- fueron elaboradas a partir de la inclusión de dos variables auxiliares: la proporción de viviendas no saneadas y la proporción de la población que padece de enfermedades diarreicas agudas (EDAS). En el primer caso, la fuente de información es la base de datos censal de población y vivienda; en el segundo caso, la base de datos de la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud.



## Electrificación

El componente de electrificación está asociado a diversas oportunidades de información, comunicaciones, entretenimiento, mejoras de la productividad del trabajo y de comodidad en el hogar (PNUD: 2009). Un déficit de electrificación, según el PNER[55], puede significar una situación de desventaja en un contexto actual de globalización e integración regional.

La formulación operativa de este componente puede expresarse de la siguiente manera:

$$I_{electricidad} = \left(\frac{V_i^{ae}}{V_i}\right) * 100$$

El numerador mide la proporción de viviendas que cuentan con alumbrado eléctrico dentro del hogar, mientras que el denominador comprende al total de viviendas registradas en un espacio geográfico específico. La fuente para ambos componentes es la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares con metodología actualizada (ENAHO). En este caso también se utilizó dos variables auxiliares para las aproximaciones provinciales: la proporción de viviendas con electricidad por provincias (desde fuentes censales) y las proyecciones de población por provincias (estimaciones del INEI).

55 Plan Nacional de Electrificación Rural 2009-2018.

## Estandarización, umbrales y agregación final

Al igual que en el caso del IDH, resulta necesario el procedimiento de estandarización para la agregación final de la fórmula general. Para ello se aplican los siguientes umbrales (máximos y mínimos):

**TABLA DE UMBRALES DEL IDE**

| | Identidad | Salud | Educación | Saneamiento | Electrificación |
|---|---|---|---|---|---|
| Máximo | 100 | 62.6 | 100 | 100 | 100 |
| Mínimo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Una vez determinados estos umbrales para cada componente, se procede a la estandarización, la cual toma la siguiente expresión algebraica:

$$Indice\ estandarizado_i = \frac{valor\ real - valor\ mínimo}{valor\ máximo - valor\ mínimo}$$

Finalmente, con los valores estandarizados, se realiza la agregación del índice tal como se muestra a continuación:

IDE = 1/5 (Identidad) + 1/5 (salud) + 1/5 (educación) + 1/5 (saneamiento)

## b. Referencias


- Alkire, S. y J. Foster (2010). *Designing the Inequality-Adjusted Human Develop¬ment Index (HDI)*. Human Development Research Paper 28. PNUD-HDRO, Nueva York.
- Atkinson A. (1970). *On the Measurement of Inequality. Journal of Eco¬nomic Theory* 2(3).
- Berlin, I. (1996). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Alianza Editorial S.A. (1996)
- Foster, J., L. López-Calva y M. Szekely. 2005. *Measuring the Distri¬bution of Human Development: Methodology and an Application to Mexico. Journal of Human Develo-pment* 6(1): 5–25.
- Gonzales de Olarte, E. et al (1987). *La lenta modernización de la economía campesi-na.* Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.
- INEI (2018): *Perú: Perfil sociodemográfico. Informe Nacional.* Censo de Población y Vivienda 2017. INEI, Lima
- INEI-ORSTOM (1998). *Perú en Mapas: Estructura y dinámicas del espacio agropecua-rio*. INEI, Lima.
- López-Calva, L. y R. Vêlez (2003). *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México.* Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD México No. 2003-1.
- Massey, Doreen (1995). *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geogra-phy of Production*. Macmillan Press LTD, London
- Ordóñez, J. A. (2014). *Teorías del desarrollo y el papel del Estado: Desarrollo humano y bienestar.* Política y Gobierno, número 2, II semestre 2014 (México).
- PNUD (2005). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos.*
- PNUD (2010). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Perú 2009 Por una densi-dad del Estado al servicio de la gente. PNUD, Lima.
- PNUD Uruguay (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay.* Cuaderno sobre Desarrollo Humano Nº 3, 2014).
- Pulgar Vidal, J. (1967). *Geografía del Perú: Las ocho regiones naturales.* Editorial Ausonia. Lima.
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation.* Oxford University Press.
- Seth, S. (2009). *Inequality, Interactions and Human Development. Journal of Human Development and Capabilities* 10(3).
- Stadel, Ch. (1991). *Altitudinal Belts in the Tropical Andes: Their Ecology and Human Utilization*. Geographisches Institut, Universitat Salzburg.